



Relazione sui servizi pubblici 2024

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

Allegato 1.

La prospettiva su servizi pubblici e sostenibilità
nel quadro degli SDG's

La Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini comprende i volumi:

Relazione sui servizi pubblici 2024

Allegato 1 La prospettiva su servizi pubblici e sostenibilità nel quadro degli SDG's

Allegato 2 La prospettiva degli utenti: buone pratiche e qualità percepita

Relazione sui servizi pubblici 2024

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

Allegato 1.

La prospettiva su servizi pubblici e sostenibilità
nel quadro degli SDG's



Indice

CAPITOLO 1

Analisi di settore su comparti di servizi

a cura di Carla Collicelli e Alessandro Geria

1.	Introduzione	5
2.	Servizi per il contrasto alla povertà e alle disuguaglianze, con riferimento agli obiettivi 1 e 10 dell'Agenda Onu 2030	11
	<i>Box - Il quadro normativo per la riduzione del divario di genere</i>	23
	<i>Box - Sistema di certificazione per la parità di genere</i>	24
	<i>Box - La presenza femminile nelle posizioni di vertice istituzionale</i>	26
3.	Servizi per la salute e il benessere, con riferimento all'obiettivo 3 dell'Agenda ONU 2030	29
4.	Servizi per educazione, istruzione, università e ricerca con riferimento all'obiettivo 4 dell'Agenda ONU 2030	44
5.	Servizi per la mobilità, le infrastrutture e le città, con riferimento agli obiettivi 9 e 11 dell'Agenda ONU 2030	59
6.	Servizi idrici e fonti energetiche rinnovabili, con riferimento agli obiettivi 6 e 7 dell'Agenda ONU 2030 dell'Agenda ONU 2030	78
7.	Servizi per la giustizia e la qualità delle istituzioni, con riferimento all'obiettivo 16 dell'Agenda ONU 2030	90
	<i>Box - Il progetto "Tribunale On Line"</i>	92
	<i>Box - Le innovazioni del PNRR: l'Ufficio per il Processo</i>	94

CAPITOLO 2

Focus tematici

1.	Introduzione	105
2.	Servizi per gli "occupabili" e le persone senza dimora, <i>a cura di Enrica Morlicchio</i>	107
3.	Servizi a supporto delle donne vittime di violenza, <i>a cura di Rossana Dettori</i>	116
4.	Servizi educativi per la prima infanzia, <i>a cura di Alessandro Rosina</i>	123
5.	Servizi di Placement delle Università (Pubbliche) Italiane, <i>a cura di Michele Tiraboschi</i>	133
6.	Servizi per le città, <i>a cura di Massimo Giuntoli</i>	142
7.	Servizi idrici, <i>a cura di Paolo Pirani</i>	156

1. Analisi di settore su comparti di servizi

a cura di Carla Collicelli e Alessandro Geria¹

1. Introduzione

1.1. La struttura dell'analisi

Nell'ambito della nuova impostazione introdotta dal Cnel per l'edizione 2023-2024 della Relazione annuale sulla qualità dei servizi pubblici (ampiamente descritta in altra parte della Relazione), all'allegato 1 è demandato il compito di rappresentare la qualità e le performance della Pubblica Amministrazione italiana in alcuni dei principali settori di intervento, come naturale prosecuzione delle analisi settoriali contenute nelle precedenti Relazioni, di cui costituivano la parte più cospicua.

Allo scopo di salvaguardare la continuità rispetto alle precedenti edizioni, ma al tempo stesso di rendere la trattazione più consona ai nuovi obiettivi della Relazione, l'allegato si presenta in una modalità rinnovata e con alcune importanti novità strutturali e metodologiche, che rimandano principalmente a due aspetti. Il primo, quello di rendere il più possibile omogenee e confrontabili tra loro le diverse analisi settoriali. Il secondo quello di considerare con particolare attenzione tra i criteri di valutazione i risultati conseguiti relativamente agli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG's), proposti nell'ambito dell'Agenda Onu al 2030, nonché quelli relativi agli obiettivi di Benessere Equo e Sostenibile (BES) come ricompresi nella definizione concordata per l'Italia da ISTAT e Cnel.

Le esigenze di omogeneità, confrontabilità ed attualizzazione rispetto alle sfide della sostenibilità, sono quindi state tradotte in una rinnovata organizzazione delle sezioni settoriali e dei loro contenuti. Ne è sortito un nuovo schema più consono alla necessità di descrivere in maniera chiara i punti di forza ed i punti di debolezza del sistema pubblico, anche in considerazione delle analisi realizzate da CNEL, ISTAT, Uffici parlamentari e ASviS negli ultimi anni. E l'allegato 1 si presenta organizzato in 6 sezioni corrispondenti ai 6 comparti analizzati e secondo un nuovo schema analitico proposto agli estensori dei vari paragrafi come schema di riferimento e da loro validato

I comparti della Pubblica Amministrazione presi in esame in questa edizione della Relazione, ed analizzati nelle specifiche sezioni dell'allegato, sono i seguenti:

- Servizi per il contrasto della povertà e delle disuguaglianze, con riferimento agli obiettivi 1 e 10
- Servizi per la salute e il benessere, con riferimento all'obiettivo 3
- Servizi per per Educazione, Istruzione, Università e Ricerca con riferimento all'obiettivo 4
- Servizi per la mobilità, le infrastrutture e le città con riferimento agli obiettivi 9 e 11 dell'Agenda ONU 2030
- Servizi idrici e le fonti energetiche rinnovabili, con riferimento agli obiettivi 6 e 7
- Servizi per la giustizia, con riferimento all'obiettivo 16.

¹ Carla Collicelli, Docente di Comunicazione scientifica e biomedica all'Università di Roma "La Sapienza", Associato senior presso CNR-Cid Ethics, Senior expert ASviS; Alessandro Geria, Consigliere CNEL, Coordinatore dell'Osservatorio Nazionale sui Servizi Sociali Territoriali del CNEL e Responsabile Politiche sociali, della Famiglia e del Terzo Settore della CISL Nazionale.

Lo schema di riferimento per l'organizzazione dell'analisi all'interno di ciascuna sezione, concordato con le diverse istituzioni ed estensori, prevede i seguenti punti:

- L'ambito degli input di sistema e delle risorse di settore (domanda di servizi, risorse materiali e immateriali, elementi di contesto rilevanti per il settore)
- L'ambito degli output e dei servizi offerti (tipologie di servizi, aspetti quantitativi e di pertinenza rispetto alle finalità istituzionali)
- L'ambito della qualità, dell'efficienza e dell'efficacia (valutazione di merito rispetto agli indicatori di valutazione della qualità disponibili)
- L'ambito dei risultati conseguiti rispetto all'obiettivo, o agli obiettivi di riferimento dell'Agenda ONU per lo sviluppo sostenibile al 2030
- L'ambito dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori.

Particolare attenzione si è chiesta di dedicare, all'interno di ciascun punto, e ovviamente nei limiti della disponibilità di dati e informazioni, al confronto internazionale con i principali paesi europei, ai trend di tendenza diacronica con riferimento agli ultimi anni, ed alle differenze e disparità a livello territoriale e sociale.

1.2. Il problema dei dati

La ricchezza della documentazione prodotta - questo anno come negli anni precedenti - non consente di riassumere in termini sintetici le tante evidenze ed i tanti tratti distintivi del processo di attualizzazione, aggiornamento e realizzazione, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, dei rispettivi impegni, con riferimento sia al mandato storico, sia agli impegni assunti nel periodo più recente. Si rimanda quindi alle diverse sezioni per il dettaglio dell'analisi.

Purtuttavia è possibile rilevare, sulla base di una lettura trasversale dei contributi analitici prodotti, alcune linee di tendenza comuni ed alcune criticità emergenti. Prima fra tutte la difficoltà che deriva dalla carenza di dati sufficientemente omogenei e aggiornati. Come già evidenziato nelle edizioni precedenti, si constata ancora una volta l'insufficienza di informazioni aggiornate ed omogenee, e la difficoltà data dalla necessità di utilizzare in non pochi casi dati obsoleti, a volte parziali, spesso disomogenei, il che rende particolarmente arduo il lavoro.

In secondo luogo, ed anche questo aspetto è stato oggetto già in passato di ripetuti rilievi critici, anche quest'anno si segnala la carenza di elementi atti ad alimentare una vera e propria analisi di tipo valutativo, quella cioè relativa alle performance ed all'impatto dell'attività della PA, a fronte di un corredo statistico ed informativo molto più ampiamente connotato dalla dimensione semplicemente descrittiva delle diverse realtà della Pubblica Amministrazione.

1.3. I segnali di miglioramento

Pur in presenza dei limiti indicati, cui si aggiungono questo anno anche le difficoltà derivanti dalla sperimentazione di una nuova struttura organizzativa dell'analisi e della relativa esposizione, è possibile evidenziare alcune tendenze comuni ai diversi settori.

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

In particolare, rispetto al tema della disuguaglianza, si rileva una diffusa presa d'atto della necessità di impegnarsi a fondo per garantire a tutta la cittadinanza pari opportunità, in particolare per quanto riguarda la

disuguaglianza economica, come riportato nel successivo paragrafo 2 rispetto agli importanti dati prodotti dall'OCSE (circa l'85% degli italiani a fronte di una media OCSE dell'80% esprimono questa esigenza).

Da tutti i contributi, inoltre, emerge con particolare evidenza l'importanza del ruolo svolto, in termini di resilienza trasformativa e di rilancio delle politiche, dalla pandemia da Covid-19, che ha segnato per molti aspetti un punto di svolta, non solo dal punto di vista degli investimenti messi in campo grazie al Next Generation UE ed al PNRR, ma anche rispetto ad altri importanti aspetti, come la ripresa nell'erogazione di servizi sanitari (come rilevato dal Piano Nazionale Esiti di Agenas) specie in regime di ricovero, l'impegno per i processi di rigenerazione urbana e l'attenzione per le forme di disagio psichico e da solitudine.

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4. Le lacune

A fronte dei miglioramenti rilevati, non mancano nelle diverse sezioni dell'allegato le indicazioni relative alle lacune ancora rilevabili rispetto alla qualità ed alle performance dell'attività della Pubblica Amministrazione.

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

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

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

Ancora insufficiente risulta la consapevolezza dell'importanza delle interconnessioni tra salute, benessere, ambiente, economia e mondo delle istituzioni, e degli approcci One Health e "Salute in tutte le politiche". E si segnalano ritardi nell'attuazione delle politiche di coesione e dei programmi del PNRR (13% delle risorse stanziare secondo il Servizio Studi della Camera), il che compromette, a detta dei principali osservatori, il raggiungimento di molti degli obiettivi alla base del Piano, ma anche di molti degli obiettivi dell'Agenda ONU, ed in particolare di quello relativo al Goal 1 (rinforzo alla resilienza dei poveri e di coloro che si trovano in situazioni di vulnerabilità).

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

Anche a livello universitario l'Italia investe per l'istruzione terziaria, in proporzione alla popolazione con istruzione terziaria completa, meno della media OCSE (1% vs 1,5%) e di quella UE25 (1,3%). E pure la frequenza dei servizi educativi per la prima infanzia risulta inferiore alla media europea: nel 2021 33,4% dei residenti di 0-2 anni contro il 37,9% della media Ue, il 74,2% dei Paesi Bassi ed il 50% della Francia.

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

Per quanto riguarda il settore dei trasporti, l'Osservatorio Audimob di Isfort segnala l'eccesso di uso di autovetture private (40 milioni secondo ACI nel 2023) per il trasporto urbano ed extra-urbano e la sua sostanziale continuità negli anni (66,3% degli spostamenti).

L'Italia può contare su poco più del 40% della dotazione di metropolitane rispetto alla media dei principali Paesi europei, sul 53,7% della dotazione di reti tranviarie e sul 56% di quelle ferroviarie suburbane. E le indagini Isfort segnalano che un'ampia fascia di utenza dell'auto, pari a quasi il 50% del totale, non prende nemmeno in considerazione la possibilità di orientarsi su un vettore pubblico per i propri spostamenti.

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

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

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

1.5. Processi normativi in ripresa

Molte sono le indicazioni delle varie sezioni relative a processi normativi o procedurali di trasformazione degli interventi pubblici alla ricerca di maggiore efficienza (leggi, servizi, progetti, programmi).

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

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

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

1.6. Il persistere e l'accentuarsi delle disuguaglianze

Un dato particolarmente problematico rilevato da tutti i contributi settoriali è quello del permanere di forti disuguaglianze sociali e territoriali per quanto riguarda l'accesso ai servizi, le dotazioni strutturali e la qualità dei territori e dei servizi. Basti pensare alla spesa sociale pro-capite (analizzata nel paragrafo 2)) ed all'indicatore di disuguaglianza calcolato dall'Istat nell'ultimo rapporto annuale 2024, che risulta bloccato da anni.

Forti sono le differenze di performance sanitaria a livello regionale, calcolate da CREA Sanità (tra il 60% di valutazioni positive di alcune regioni centro-settentrionali ed il 26% di alcune regioni meridionali). E le disuguaglianze riguardano maggiormente i soggetti con problemi economici e sociali, come documentato dall'Osservatorio Epidemiologico Nazionale per l'Equità nella Salute (OENES) dell'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà (INMP).

La povertà assoluta delle famiglie risulta in costante crescita, dal 6,2% nel 2014 all'8,5% del 2023, il che costituisce il principale indicatore di disuguaglianza sociale. Nel 2019 si era osservata una riduzione in concomitanza dell'introduzione del Reddito di cittadinanza, annullata poi nel 2020, a seguito delle misure restrittive del periodo pandemico e, successivamente, della forte accelerazione dell'inflazione. E il fenomeno riguarda soprattutto le famiglie numerose (20,3%) e le famiglie di stranieri (35,6%).

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

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

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

1.7. La questione delle unità territoriali di riferimento

Una questione che ricorre nelle analisi sulla Pubblica Amministrazione e balza agli occhi anche in questa edizione è l'annosa questione della carente coincidenza geografica, e non solo geografica, di servizi e politiche, il che a detta di molti è alla base di diverse tipologie di diseconomia e inefficienza. È il tema degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) per l'integrazione degli interventi socio-sanitari attraverso i Punti Unici di Accesso (PUA), l'inclusione sociale e il contrasto alla povertà nei territori. Ma è anche il tema di molti altri aspetti di non coincidenza dei confini territoriali e delle aree di definizione delle responsabilità.

Il che rimanda ad una ancora troppo debole consapevolezza della multidimensionalità sia dei bisogni delle famiglie povere, fragili e disagiate che degli altri aspetti facenti capo alle aree di intervento della PA, e della necessità di operare sinergicamente su più settori e su unità territoriali di riferimento dei comuni.

E ancora debole permane la considerazione dell'importanza della dimensione urbana per la qualità della vita e dei servizi, dimensione nella quale oltre ad esservi la maggiore concentrazione demografica (82% della popolazione italiana), si colloca anche la maggior parte delle attività produttive e industriali. Il che dovrebbe far crescere l'impegno per la realizzazione di politiche pubbliche integrate sul territorio.

1.8. Il tema del personale

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

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

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

1.9. I ritardi rispetto all'Agenda ONU ed al BES

Non è certamente possibile giungere ad una conclusione univoca sulle performance e la qualità della PA sulla base delle pur esaurienti ed approfondite analisi prodotte e contenute in questo allegato. Ed i paragrafi che precedono lo dimostrano, richiamando le tante sfaccettature diverse sia a livello di miglioramenti, che di lacune, che di temi emergenti.

Tenendo conto di quanto riportato nelle diverse sezioni dell'allegato in merito al rapporto tra risultati raggiunti ed obiettivi dell'Agenda ONU per lo Sviluppo Sostenibile e BES, si può comunque sostenere con un margine di prudente certezza che la PA del paese ha imboccato con coerenza e talvolta con coraggio la strada della rimodulazione delle politiche e dei servizi alla luce delle nuove sfide e delle nuove necessità strategiche. E molti sono gli esempi citati a tale proposito.

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

2. Servizi per il contrasto alla povertà e alle disuguaglianze, con riferimento agli obiettivi 1 e 10 dell'Agenda Onu 2030²

2.1. Premessa

Nella gran parte dei paesi OCSE oramai sembrano piuttosto diffuse le posizioni di non accettazione della disuguaglianza economica, così come l'attesa di una maggiore garanzia di 'eguaglianza di opportunità' per tutti³. In tale contesto il nostro Paese è tra quelli dove è maggiore la quota di rispondenti secondo cui si dovrebbe fare di più per garantire a tutti la sicurezza di pari opportunità per andare avanti nella vita o per ridurre la disuguaglianza economica (circa l'85% dei casi a fronte di una media OECD dell'80%)⁴.

Proprio in relazione a tali aspetti, dati recentemente emersi nell'ambito dell'European Quality of Government Index Survey⁵ mettono in luce come nel contesto europeo l'Italia, insieme alla Grecia, sia nazione in cui è più alta la quota di coloro che concordano con l'affermazione secondo cui per ridurre le differenze tra i redditi delle persone il governo dovrebbe tassare quelle più ricche per poi redistribuire in favore di quelle più povere tali risorse attraverso misure di welfare: come mostra il grafico n.1, gli atteggiamenti orientati in tal senso riguardano all'incirca 8 cittadini su dieci (a fronte di una media EU che si attesta intorno al 60%) .

Graf. n.1 Percentuali di persone abbastanza/molto d'accordo (voto da 7 a 10 scala likert) con ipotesi di maggiore tassazione dei redditi dei ricchi - Fonte: Elaborazioni su dati European Quality of Government Index Survey, 2024



Se dunque è possibile sostenere che nel nostro Paese si configura un atteggiamento ampiamente favorevole al contrasto alle disuguaglianze (economiche e di opportunità), così come un approccio attento alla 'redistribuzione' delle risorse in favore di un welfare più attento alle persone in difficoltà, è utile comprendere quanto e come gli interventi di policy a sostegno di un sistema di servizi pubblici efficace in tali termini si siano sviluppati.

2.2. Input di sistema e risorse

- 2 A cura di Antonello Scialdone, Giovanna Giuliano e Matteo D'Emilione (INAPP), con i contributi di INAPP, INPS, e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
- 3 Si veda OECD (2024), "Enhancing opportunities by design: Exploring people's views of what should be done to fight inequality", OECD Policy Insights on Well-being, Inclusion and Equal Opportunity - No. 15, OECD Publishing, Paris.
- 4 In termini generali, inoltre, è interessante notare come il 'policy mix' più efficace dal punto di vista dei cittadini dell'area OECD per ridurre la disuguaglianza e aumentare la parità di opportunità delle persone dovrebbe essere composto prioritariamente dall'incremento del salario minimo, dal miglioramento nell'accesso al sistema di istruzione e dall'aumento dell'imposizione fiscale per i più ricchi.
- 5 Cfr. N. Charron, V. Lapuente, M. Bauhr (2024), "The Geography of Quality of Government in Europe. Subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index and Comparisons with Previous Rounds". QoG Working Paper Series 2024:2. Department of Political Science, University of Gothenburg.

In termini generali, dando uno sguardo all'evoluzione della spesa in protezione sociale nel nostro paese (tab. 1) è opportuno mettere in evidenza due aspetti principali: in primo luogo, sia la componente *cash* che quella *in kind* aumentano in maniera significativa nell'ultimo triennio utile triennio (2021-2023), ed entrambe crescono in maniera simile (intorno al 6%); in secondo luogo, nell'ambito della macro voce 'prestazioni sociali in natura', la componente di beni e servizi erogati da produttori market (e quindi privati) aumenta in maniera ancor più significativa, di oltre il 9%.

Tabella 1 - Conti della protezione sociale (milioni di euro) - Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, Conti della protezione sociale.

	2021	2022	2023
prestazioni sociali in denaro	430202	440445	458974
prestazioni sociali in natura	130454	136496	138010
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market	47813	49759	52328
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market	82641	86737	85682

Un ruolo essenziale nel contrasto alle diseguaglianze economiche e territoriali è per definizione giocato sia dalle risorse per la politica di coesione sia dal PNRR. Riguardo alle prime, concluso oramai il ciclo di programmazione 2014-2020, il nuovo ciclo 2021-2027 sembra scontare notevoli ritardi soprattutto per quanto riguarda i Programmi Nazionali (PN). Come indicato nell'ultimo monitoraggio a cura del MEF⁶, a giugno del 2023 lo stato di attuazione dei PN appare complessivamente in ritardo tanto sul versante degli impegni, quanto -conseguentemente- su quello dei pagamenti.⁷ La situazione dei programmi regionali è complessivamente migliore, con avanzamento degli impegni significativo, ma progressione della spesa praticamente inconsistente. Il tema è rilevante non solo perché si tratta, di fatto, di ingenti risorse finanziarie ancora inutilizzate (oltre 25 miliardi di euro solo per quanto riguarda la dotazione dei vari PN), ma perché si tratta di un ritardo associato anche alle risorse del PNRR. In quest'ultimo caso, il dossier del Servizio Studi della Camera relativo alla Terza relazione sullo stato di attuazione del PNRR⁸ mette bene in evidenza come le spese effettivamente sostenute dalla gran parte delle amministrazioni coinvolte rappresentino in percentuale valori molto bassi se non addirittura evanescenti⁹: in media, la spesa sostenuta rappresenta il 13% delle risorse stanziare. Sebbene si preveda un picco di spesa tra 2024 e 2025, come indicato nel dossier della Camera, è opportuno mettere in luce come un enorme potenziale di risorse a disposizione anche per il miglioramento dei servizi in ambiti diversi e per il contrasto alle diseguaglianze non viene utilizzato in tempi utili e quindi in maniera efficace.

Sul piano delle politiche di welfare e dell'offerta dei servizi indirizzati a due categorie di soggetti con fortissime esigenze di supporto quali persone con disabilità e anziani non autosufficienti, è però opportuno mettere in evidenza come attraverso le cosiddette riforme settoriali lo stesso PNRR abbia innescato l'avvio di due fondamentali Riforme legislative a protezione di parti della popolazione più fragile: Legge delega sulla disabilità (L. 227/2021) e Legge delega sulle politiche per gli anziani anche non autosufficienti (L.33/2023), nonché i relativi decreti attuativi. Entrambe le Riforme muovono dal principio della centralità della persona e mirano a costruire un percorso personalizzato, dove il soggetto fruisce di un assetto di tutele in ottica multidimensionale.¹⁰

Assumono un ruolo di primaria rilevanza gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS), i quali, ai fini di una corretta integrazione degli interventi sociosanitari, individuano e definiscono le modalità di collaborazione con i distretti sanitari anche per determinare modalità semplificate di accesso ai servizi sanitari, sociali e sociosanitari attraverso i Punti Unici di Accesso (PUA) di cui all'articolo 1, comma 163, della Legge 30 dicembre 2021, n.234. Per la realizzazione di tale sistema è tuttavia indispensabile supportare gli ATS nello sviluppo organizzativo e nel rafforzamento delle capacità amministrative, ricollegandosi al percorso

6 MEF, Monitoraggio Politiche di Coesione, febbraio 2024. Disponibile su https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/rapporti_finanziari_ue/monitoraggio_politiche_di_coesione_2014-2020/2024-02-29/BMPC-29-02-2024.pdf

7 L'unico PN con un significativo avanzamento degli impegni è il PN Ricerca innovazione e competitività per la transizione verde e digitale (poco oltre il 25%), mentre negli altri casi si tratta di percentuali di impegno bassissime o nulle (PN Inclusione 0%, PN Giovani donne e lavoro 1,46%, PN Salute 2% circa).

8 https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/DFP28_R.pdf?_1720614079487

9 È questo il caso, ad esempio, del MLPS (nessuna spesa sostenuta sugli oltre 7 miliardi di euro disponibili) o del Ministero della Salute (1% di spesa sostenuta sugli oltre 15 miliardi di euro disponibili).

10 In tale quadro il percorso di rafforzamento dei servizi procede sia grazie agli interventi del PNRR sia attraverso gli interventi previsti dal Piano Nazionale per la Non Autosufficienza.

istituzionale già avviato secondo le previsioni dell'articolo 1 comma 161 della Legge 30 dicembre 2021, n.234. Nell'ottica della semplificazione e dell'integrazione dei servizi sociali e sanitari, il legislatore nella L. 33/2023 ha delineato i caratteri di una innovativa procedura di valutazione multidimensionale finalizzata all'accertamento della condizione di non autosufficienza, in modo da agevolare e favorire l'accesso ai servizi¹¹.

E proprio in relazione ai PUA, che di fatto rappresentano un modello organizzativo finalizzato a rispondere ai bisogni dell'individuo, e sono il luogo dell'accoglienza sociale e sociosanitaria, nonché porta di accesso alla rete dei servizi e delle risorse territoriali, l'ultimo decreto di riparto del Fondo nazionale per le non autosufficienze di ottobre 2022 vi dedica specifica attenzione destinando risorse ad hoc per il rafforzamento delle professionalità sociali nei PUA: si prevede che 120 milioni di euro vi vengano investiti tra il 2022 e il 2024, per un totale di 3000 nuove unità di personale distribuiti nei PUA delle diverse realtà regionali.

Gli stessi Ambiti Territoriali Sociali, inoltre, sollecitati sin dal 2017 ad investire in percorsi d'inclusione sociale in materia di contrasto alla povertà nei territori, necessitano di essere fortemente sostenuti in termini di rafforzamento organizzativo e di risorse¹², è infatti necessario fornire risorse adeguate e percorsi di formazione (ai responsabili, ai coordinatori alle figure amministrative di supporto).

Rispetto ai beneficiari di misure di contrasto alla povertà, nel monitoraggio del Reddito di Cittadinanza (RdC) curato dal MLPS¹³, sebbene si indichi che la misura rappresenta un *unicum* nel panorama delle politiche di inclusione sociale degli ultimi decenni sia per la numerosità dei nuclei coinvolti che per gli importi erogati, si mette in evidenza al contempo che con il passare del tempo, i nuclei che sono rimasti nella misura sono quelli a più alto rischio di esclusione sociale¹⁴, indicato dai più bassi valori medi dell'indicatore di condizione economica (ISEE) e dall'importo medio più elevato dei benefici erogati. I nuclei uscenti hanno una quota più elevata e crescente nel tempo di individui in età da lavoro¹⁵.

La struttura stessa dei beneficiari del RdC ha comportato delle variazioni - anche sostanziali come indicato dai dati INPS di cui alla Tab. 1 - del numero dei percettori e degli individui coinvolti dalla misura. Il picco dei percettori si è riscontrato a metà nel 2021 e, a seguito di tale periodo, si è visto un graduale decremento del numero dei nuclei percettori fino ad arrivare alla fine del 2023 dove si introducono le nuove misure dell'ADI e SFL. Gli anni di maggiore presenza dei beneficiari del RdC sono tra il 2020 e il 2022, un periodo di significativa crescita di difficoltà economiche causate dalla pandemia di Covid-19. L'84% dei nuclei beneficiari del 2022 era già stato beneficiario nel 2021, continuando a soddisfare i criteri di accesso rivalutati da INPS ogni anno, alla presentazione della nuova DSU, o di una nuova domanda dopo la decadenza o il termine. A livello nazionale le regioni con un numero maggiore di beneficiari restano Campania, Puglia e Sicilia. Al Centro Nord, le regioni con il maggior numero di percettori di RdC sono le due più popolate, cioè la Lombardia ed il Lazio.

Come recentemente indicato dal Comitato scientifico per la Valutazione del Reddito di Cittadinanza¹⁶, su questo tipo di interventi va poi presa in considerazione la natura strutturale della multidimensionalità dei bisogni delle famiglie in povertà, e la popolazione beneficiaria RdC risulta molto eterogenea con esigenze di specifici percorsi di accompagnamento personalizzato sia in relazione al mercato del lavoro che a percorsi di inclusione sociale che impattano in ambito abitativo, di supporto sociale e lavorativo. Tali percorsi di accompagnamento implicano un significativo investimento in termini di infrastrutturazione, di integrazione dei servizi e di rafforzamento delle competenze degli operatori. Con l'introduzione della nuova misura ADI che si rivolge in particolare ai soggetti fragili sarà richiesto al territorio un ulteriore sforzo organizzativo per poter garantire a tutti i beneficiari l'accesso alle misure personalizzate in base

11 Difatti il sistema valutativo a favore della persona anziana è attualmente caratterizzato da una forte frammentazione e da una duplicazione degli adempimenti finalizzati all'accesso ai servizi e agli interventi.

12 Anche nella promozione delle forme associate di erogazione dei servizi da parte dei Comuni.

13 MLPS (2024), *Rapporto di monitoraggio sulla gestione e sugli esiti del reddito di cittadinanza relativo agli anni 2020-2023*, accessibile in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/sintesi-rapporto-monitoraggio-rdc-20-23>

14 Le famiglie beneficiarie che grazie al RdC nel 2022 hanno superato la soglia di grave povertà sono oltre 300mila (in prevalenza famiglie monocomponenti).

15 Il beneficio è stato infatti erogato come integrazione rispetto a una soglia reddituale portando a variazioni nel numero dei beneficiari ma anche sull'importo medio da erogare durante il suo periodo di funzionamento (da aprile 2019 a dicembre 2023) a causa del cambiamento nelle condizioni economiche dei beneficiari. L'INPS per ogni erogazione mensile è riuscita con validazioni automatiche (da parte delle procedure informatiche) a verificare mensilmente il soddisfacimento dei requisiti dichiarati sul modello ISEE; a ciò si aggiungono i controlli mirati in grado di determinare decadenze, revocche e sospensioni dei benefici.

16 MLPS (2024), *Seconda Relazione del Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza*, accessibile in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/seconda-relazione-valutazione-rdc-2024>

ai bisogni espressi.

Tabella 2 - Nuclei percettori di almeno una mensilità di RdC/PdC nell'anno di riferimento per regione

Regione e Area geografica	Anno 2019 (Aprile - Dicembre)			Anno 2020 (Gennaio - Dicembre)		
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
Piemonte	62.557	134.501	459,63	88.118	183.863	497,05
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	1.230	2.508	375,97	1.517	3.034	394,66
Lombardia	94.235	213.393	422,75	44.658	307.423	456,68
Trentino-Alto Adige/Südtirol	3.927	9.699	349,11	5.404	13.007	385,52
Veneto	33.656	72.340	391,91	45.347	95.795	421,52
Friuli-Venezia Giulia	12.621	24.243	369,58	15.409	29.062	416,32
Liguria	23.554	47.028	443,97	34.305	67.320	475,65
Emilia-Romagna	39.676	90.183	396,05	53.270	116.696	430,63
Toscana	41.433	91.735	421,46	55.453	120.010	449,92
Umbria	11.787	26.423	455,89	16.248	35.236	485,31
Marche	16.410	37.965	409,85	21.524	48.270	445,87
Lazio	98.360	216.992	475,04	152.635	325.343	510,50
Abruzzo	23.334	52.096	460,12	30.993	66.997	494,51
Molise	6.317	14.271	475,61	8.712	18.635	498,82
Campania	213.077	610.475	567,54	313.601	851.070	606,84
Puglia	101.802	257.011	504,15	141.562	342.425	535,50
Basilicata	11.094	24.256	440,40	13.716	28.825	464,12
Calabria	73.735	185.615	493,87	100.302	238.725	526,73
Sicilia	191.854	499.426	545,67	274.037	685.193	583,87
Sardegna	46.946	99.880	470,81	60.582	124.274	501,54
Italia	1.107.605	2.710.040	492,17	1.577.393	3.701.203	530,75
Nord	271.456	593.895	422,04	388.028	816.200	457,29
Centro	167.990	373.115	454,04	245.860	528.859	489,41
Sud e Isole	668.159	1.743.030	529,38	943.505	2.356.144	567,67

Fonte: INPS, 2024

Anno 2021 (Gennaio - Dicembre)			Anno 2022 (Gennaio - Dicembre)			Anno 2023 (Gennaio - Dicembre)		
Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
98.288	195.559	513,72	90.107	174.390	518,33	70.297	129.437	525,29
1.560	3.035	415,20	1.330	2.426	417,49	1.006	1.713	434,19
158.065	324.262	472,82	133.267	269.782	477,73	98.047	183.925	481,29
6.397	14.764	384,35	5.896	13.176	406,36	4.488	9.544	403,91
48.308	97.296	436,90	42.846	81.966	451,97	32.248	56.752	456,59
15.777	28.405	427,46	14.543	24.847	430,01	11.351	17.970	431,96
37.129	70.754	492,03	33.057	61.199	491,26	25.420	44.252	499,23
58.252	120.399	447,71	52.892	103.577	458,31	40.213	72.596	461,70
60.313	124.621	464,73	54.021	106.249	473,58	40.118	73.067	478,40
17.402	35.982	501,08	15.641	31.219	498,52	12.296	22.969	502,25
22.660	48.080	464,24	20.347	41.193	476,04	15.679	29.445	480,24
187.549	378.963	526,32	183.402	358.324	528,23	140.827	266.422	538,74
33.929	69.664	516,22	32.278	63.858	520,86	25.657	48.417	526,42
9.287	18.962	523,03	8.564	17.105	524,07	6.959	13.328	534,09
360.246	922.769	618,34	354.760	878.677	617,06	297.536	728.717	630,52
157.121	362.707	551,11	154.184	346.253	550,90	128.411	279.448	560,73
14.364	28.665	490,73	14.167	27.454	508,69	11.981	22.453	522,78
111.399	249.994	542,20	109.041	239.210	548,71	92.169	199.742	562,99
308.252	733.528	595,10	307.399	711.084	596,85	261.872	600.348	610,84
65.758	128.966	515,06	63.499	120.974	513,47	50.563	93.186	516,37
1.772.056	3.957.375	546,18	1.691.241	3.672.963	550,93	1.367.138	2.893.731	562,81
423.776	854.474	473,81	373.938	731.363	480,16	283.070	516.189	485,35
287.924	587.646	507,37	273.411	536.985	512,13	208.920	391.903	520,47
1.060.356	2.515.255	581,61	1.043.892	2.404.615	583,16	875.148	1.985.639	595,76

2.3. Output e servizi resi

Le dinamiche di spesa sopra richiamate è auspicabile producano effetti in termini di riduzione delle diseguaglianze, effetti che con i dati attualmente disponibili è comunque possibile tratteggiare solo rispetto ad alcuni interventi di policy. Dal punto di vista dell'offerta dei servizi, ad esempio, l'indagine sulla spesa sociale dei comuni dell'ISTAT permette di identificare una serie di questioni rilevanti proprio in termini di diseguaglianze territoriali. Gli ampi divari che l'ISTAT continua a rilevare tra aree del paese, in particolare tra Centro nord e Mezzogiorno a livello di spesa sociale pro capite erogata dai comuni, permangono anche a fronte di aumenti di spesa rilevati in alcune regioni meridionali che in ogni caso non arrivano a colmare il gap territoriale preesistente. Oltre a ciò, è interessante rilevare come divari rilevanti permangono anche nella spesa sociale fra Comuni della stessa regione: le risorse aumentano al crescere della dimensione demografica dei Comuni, mantenendo però le relevantissime distanze fra le tre principali aree geografiche¹⁷.

Sempre sul versante dell'offerta di servizi in ambito sociale, un'indagine INAPP diretta all'universo degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) al fine di comprendere le principali dinamiche di attuazione delle politiche di contrasto alla povertà *'dal punto di vista dei servizi'*, tra le varie questioni affrontate mette in luce come sia diffusa la percezione di un generale rafforzamento del sistema dei servizi innescato dalla policy nazionale¹⁸. Nello specifico, proprio grazie alle risorse messe in campo dal PON Inclusione 2014-2020 e dal Fondo Nazionale Povertà, gli ATS coinvolti nell'indagine dichiarano di aver rafforzato buona parte delle aree di intervento: in quasi l'80% dei casi sono stati rafforzati i servizi per le persone con disabilità e quelli relativi alla non autosufficienza; in oltre il 70% dei casi il rafforzamento ha riguardato i servizi per le persone in povertà e in oltre il 66% dei casi i servizi per l'infanzia e l'adolescenza; infine, in più della metà delle realtà territoriali coinvolte dall'indagine viene attestato un rafforzamento dei servizi per la gestione delle responsabilità familiari sui minori e dei servizi per gli anziani.

Tabella 3 - Aree di servizi rafforzate dagli ATS in seguito a finanziamenti ricevuti su Fondo Povertà e PON Inclusione - Fonte: Inapp 2023

	n. ATS	%
Servizi per Persone con disabilità e la non autosufficienza	328	77,5
Servizi per le persone in Povertà ed esclusione e prestazioni di sostegno al reddito	305	72,1
Servizi per l'infanzia e adolescenza	280	66,2
Servizi per la gestione delle responsabilità familiari sui minori	241	57,0
Servizi per Anziani	240	56,7
Servizi per le Azioni di sistema (es servizi di coordinamento)	115	27,2
Violenza	99	23,4
Servizi per giovani	79	18,7
Servizi per la Salute mentale	54	12,8
Servizi per l'immigrazione	52	12,3
Servizi per le Dipendenze	30	7,1
Detenuti	13	3,1
Altro	11	2,6

Un aspetto importante da tenere in considerazione ai fini del rafforzamento del sistema dei servizi sociali è quello relativo all'investimento realizzato attraverso le risorse del PON Inclusione per migliorare la capacità amministrativa dei servizi coinvolti nel contrasto alla povertà e alle diseguaglianze (ma non solo). L'ultima Relazione Annuale di Attività disponibile¹⁹ mette in evidenza come a fine 2022 fossero stati coinvolti in attività di formazione e accompagnamento circa 29.000 operatori. Il dato assume ancor più rilevanza se letto in maniera complementare ai risultati fin qui raggiunti in attuazione della legge di bilancio per il 2021 che prescriveva come LEP la presenza in ogni ATS di un assistente ogni 5.000 abitanti

¹⁷ In media i Comuni al di sotto dei 10mila abitanti spendono per il welfare locale 118 euro pro-capite l'anno, valore che aumenta gradualmente per i Comuni fra 10mila e 20mila abitanti (121 euro) e fra 20mila e 50mila (124 euro), mentre si ha un incremento più deciso oltre i 50mila abitanti (182 euro). Si veda il report ISTAT *La spesa dei Comuni per i servizi sociali*, accessibile in [Spesa dei Comuni per il sociale \(istat.it\)](https://www.istat.it/it/temi/spesa-dei-comuni-per-il-sociale) che, seppur datato 19 giugno 2024, contiene dati relativi al 2021.

¹⁸ INAPP (2023), *L'attuazione del Reddito di cittadinanza vista dal sistema dei servizi: risultati raggiunti e sfide future*, WP 106, Roma, Inapp. Come considerazione generale, è possibile affermare che ci sia stato una sorta di effetto moltiplicatore che ha amplificato gli effetti del processo di rafforzamento dei servizi di contrasto alla povertà anche ad altri ambiti di intervento.

¹⁹ <https://poninclusione.lavoro.gov.it/sites/default/files/2023-08/PON%20Inclusione%20RAA2022.pdf>

per arrivare in prospettiva ad un assistente ogni 4.000 abitanti²⁰. Ebbene, come indicato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio²¹, a due anni dall'introduzione dei LEP sono 1.688 i nuovi assistenti sociali registrati, con un incremento molto graduale rispetto alle risorse complessivamente disponibili e non sufficiente a correggere la sperequazione esistente fra territori rispetto al LEP. L'incremento della dotazione di risorse umane necessarie per il raggiungimento dell'obiettivo di servizio è apprezzabile in quasi tutte le Regioni, pur registrandosi dei gap attuativi negli ATS del Veneto e delle Regioni del Centro e del Mezzogiorno (tranne la Sardegna). La quota di assistenti sociali ancora necessari per raggiungere il traguardo in tutti i territori è superiore alle 3000 unità.²²

Da un punto di vista degli effetti (combinati) prodotti in termini di riduzione della disuguaglianza da due delle più importanti misure nazionali (RdC e AUU-Assegno Unico e Universale), è fondamentale sottolineare il loro ruolo concreto soprattutto per mitigare l'intensità degli effetti nefasti della pandemia nel breve e medio periodo.

Gli anni di maggiore presenza dei beneficiari del RdC sono tra il 2020 e il 2022, un periodo di significativa crescita nel numero di beneficiari e di difficoltà economiche causate dalla pandemia di Covid-19. L'84% dei nuclei beneficiari del 2022 aveva già nel 2021 goduto delle medesime prestazioni, continuando a soddisfare i criteri di accesso rivalutati da INPS ogni anno, alla presentazione della nuova DSU, o di una nuova domanda dopo la decadenza o il termine.

Nel nostro Paese, infine, come indica l'Istat nell'ultimo rapporto annuale del Paese 2024, l'indicatore di disuguaglianza dato dal rapporto tra la spesa totale corrente equivalente delle famiglie dell'ultimo e del primo quinto (S80/S20), con l'intervento di redistribuzione a sostegno del potere di acquisto delle famiglie in coda alla distribuzione del reddito resta stabile a 4.9 nell'ultimo biennio, il 2022-2023.

Nella precitata seconda relazione del comitato scientifico per la valutazione RdC si rileva, inoltre, che delle famiglie stimate in povertà assoluta in assenza di sussidi, il 32,3% riceve il RdC nel 2022 e che delle famiglie beneficiarie RdC il 53,4% risulta in povertà assoluta nel 2022 (tabb. 2 e 3).

Tabella 4 - Impatto del RdC sulla povertà assoluta dei beneficiari - Fonte: MLPS 2024, Seconda Relazione Comitato Scientifico per la valutazione RdC

	2020			2021			2022		
	va. in migliaia	Incidenza %	Intensità %	va. in migliaia	Incidenza %	Intensità %	va. in migliaia	Incidenza %	Intensità %
Presenza sussidi									
Pre- sussidi (nuclei)	2.453	9,4	28,8	2.514	9,7	29,8	2.638	10	25,5
Post RdC (nuclei)	2.051	7,9	19,3	2.055	7,9	19,5	2.187	8,3	18,2
pre- sussidi (individui)	6.6618	11,1	-	6.856	11,5	-	6.170	11,5	-

20 L'imputazione in capo agli ATS di responsabilità connesse ai livelli essenziali delle prestazioni sociali è un'opzione del legislatore nazionale di particolare interesse, non ancora approfondita in tutte le sue ricadute. Sul più ampio tema dell'evoluzione degli ATS una lettura attenta ai profili territoriali e alle problematiche della governance è in A. Scialdone-G. Giuliano (2023), "Vita erratica e fortuna incerta di un ritaglio amministrativo di recente istituzione: l'ambito territoriale sociale", in Albanese V, Muti G. (a cura di), *Oltre la Globalizzazione-Narrazioni*, Società di Studi Geografici, accessibile in <https://inapp.infoteca.it/ricerca/dettaglio/vita-erratica-e-fortuna-incerta-di-un-ritaglio-amministrativo-di-recente-istitut/24849>

21 UPB (2023), "L'attuazione del Livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale: il reclutamento degli assistenti sociali" Focus tematico n. 5 - 18 dicembre 2023, accessibile in https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2023/12/Focus-n-5-assist_sociali.pdf

22 Se dal versante strettamente socio-assistenziale ci si sposta su quello delle politiche del lavoro, è interessante riportare sinteticamente i risultati del programma GOL, finanziato nell'ambito della Missione n.5 del PNRR con una dotazione di 4,4 miliardi di euro per il periodo 2021-2025. Ebbene, al 31.12.2023 circa 2 milioni di persone sono entrati nel sistema delle politiche attive del lavoro secondo le nuove regole del programma (ANPAL, *Programma GOL. Garanzia di occupabilità dei lavoratori*, Collana Focus ANPAL n. 169 - Nota 14/2023, accessibile in <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/1309678/Nota+GOL+n.+14+Focus+ANPAL+n.+169+-+dati+al+31dicembre2023.pdf/d072616e-936e-d0f9-6193-bb41fb1f5571?t=1706534727814>). Di questi, oltre 1.2 milioni sono stati presi in carico nel 2023 e inseriti in uno dei quattro percorsi previsti: reinserimento lavorativo, aggiornamento, riqualificazione, lavoro e inclusione. Nell'ottica di garantire servizi pubblici di qualità, favorendo un accesso omogeneo a tali servizi a livello nazionale, come nel caso del sistema dei servizi sociali, è utile tenere in considerazione quanto fin qui messo a regime dal Piano Straordinario di Potenziamento dei Centri per l'Impiego e delle Politiche Attive del Lavoro, definito nel 2019 e rimesso al coordinamento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali: sebbene i fabbisogni siano ancora elevati in molte aree del paese, alla fine del 2022 risultano assunte negli organici dei servizi per l'impiego 4.340 nuove unità di personale e il 60% dei Cpi registra un incremento netto di personale nel corso del 2022 (ANPAL, *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2022*, Roma 2023, accessibile in <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586444/Monitoraggio+SPI+2022+%E2%80%93+Biblioteca+Anpal+n.+28.pdf/f1bb34b2-fd8d-9f99-07fa-3ff2c4f002ba?t=1701861281770b>). Il nuovo personale assunto è stato prevalentemente destinato ad accrescere gli organici impegnati nella presa in carico e nell'anamnesi e valutazione del grado di occupabilità delle utenze, anche al fine di decongestionare l'organizzazione degli uffici e fronteggiare i volumi di attività, accorciando così i tempi di attesa per l'utenza.

Tabella 5 - Effetti sulla disegualianza e sulla povertà delle misure adottate nel 2022 - Fonte: MLPS 2024, Seconda Relazione Comitato Scientifico per la valutazione RdC

	GINI (%)	Rischio di povertà (%)	Poverty gap (%)
Prima degli interventi (A)	30,4	18,5	5,2
Dopo l'assegno Unico (B)	29,9	17,2	4,7
Dopo la Riforma IRPEF e l'Assegno Unico (C)	29,9	17,4	4,7
Dopo la Riforma IRPEF, l'Assegno Unico, i Bonus e la Rivalutazione delle Pensioni (D)	29,6	16,8	4,4
Effetto dell'Assegno Unico(B-A)	-0,5	-1,4	-0,4
Effetto della Riforma IRPEF (C-B)	0,0	0,2	0,0
Effetto dei Bonus della rivalutazione delle Pensioni (D-C)	-0,3	-0,6	-0,3
Effetto della Riforma IRPEF, l'Assegno Unico, dei Bonus e della Rivalutazione delle Pensioni (D-A)	-0,8	-1,8	-0,8

Per quanto riguarda l'AUU, è importante sottolineare che il numero di domande pervenute nel 2023 risulta molto esiguo rispetto a quelle dell'anno precedente, poiché, diversamente da quanto disposto dalla norma istitutiva, si è introdotta una semplificazione per gli utenti in quanto i dati della domanda già accolta nel 2022 e in corso di validità, sono stati per il 2023 prelevati automaticamente dagli archivi dell'INPS, e quindi per essi si è proceduto a liquidare il beneficio in continuità senza necessità di una nuova istanza (a meno di variazioni da inserire nel modello di domanda come ad es. la nascita di un nuovo figlio).

Conseguentemente rispetto ai circa 6,2 milioni di domande registrate nel 2022 per 9,4 milioni di figli, nel 2023 ne risultano solo 805mila per poco più di 1 milione di figli. Le domande sono pervenute per il 40% direttamente dal cittadino tramite il Portale web dell'Istituto utilizzando gli appositi servizi raggiungibili direttamente dalla *home page* del sito www.inps.it, ma principalmente tramite i Patronati (55% con lo sportello on line tramite la rete e 5% tramite la cosiddetta Cooperazione Applicativa per lavorazioni massive, ossia i software messi a punto dalle case di servizi informatici proprio per questi adempimenti). Circa il 34% dei figli per i quali si è fatta richiesta di AUU nel 2023 riguarda le regioni del Nord, mentre il 16% si riferisce all'Italia centrale ed il 50% al territorio meridionale.

Con riferimento all'AUU a domanda, quindi escludendo le integrazioni di AUU erogate ai percettori di RdC, nel 2023 la prestazione è stata liquidata mediamente a 5,6 milioni di richiedenti per circa 9 milioni di figli al mese e l'importo complessivo delle erogazioni di competenza dell'anno è stato pari a 17,4 miliardi di euro (tab. 4). Osservando gli importi medi mensili, si nota che le prime due mensilità risultano più consistenti di quelle che si registrano da marzo in poi. Tale andamento è conseguenza del fatto che gli importi del 2023, secondo quanto stabilito dalla norma istitutiva, per i mesi di gennaio e febbraio sono riferiti all'ISEE in corso di validità a dicembre 2022, mentre per i mesi successivi in base all'ISEE 2023.

Tabella 6 - Richiedenti pagati, figli e relativi importi di AUU erogati per anno e mese di competenza. Anno 2023 - Fonte: INPS 2024

Mese di competenza	Numero richiedenti pagati	Numero figli	Importo complessivo erogato (milioni di euro)	Importo medio mensile per richiedente* (euro)	Importo medio mensile per figlio (euro)
gennaio	5.489.740	8.756.241	1.452,0	264	166
febbraio	5.503.884	8.773.642	1.448,8	263	165
marzo	5.670.363	9.021.323	1.436,4	253	159
aprile	5.668.912	9.019.050	1.437,6	254	159
maggio	5.661.217	9.004.202	1.437,1	254	160
giugno	5.650.747	8.982.927	1.434,7	254	160
luglio	5.640.302	8.961.782	1.438,7	255	161
agosto	5.651.712	8.972.938	1.444,0	256	161
settembre	5.658.891	8.978.475	1.449,4	256	161
ottobre	5.675.888	8.998.028	1.456,6	257	162
novembre	5.686.560	9.009.723	1.460,3	257	162
dicembre	5.709.738	9.051.937	1.471,0	258	163
Importo complessivo relativo ai mesi di competenza 2023			17.366,6		
Media mensile beneficiari 2023	5.638.996	8.960.856			
Importo medio mensile 2023				257	162

* Si intende l'importo erogato complessivamente per i figli indicati dal richiedente nella domanda, senza tener conto della modalità di pagamento, che eventualmente consente ai due genitori di ricevere ciascuno la metà dell'importo. Tuttavia, se il figlio per il quale si è richiesto AUU è anche presente in un nucleo che fa capo all'altro genitore che percepisce RdC, l'importo dell'AUU in questa tavola risulta conteggiato solo per la parte del genitore richiedente.

Dal punto di vista territoriale, infine, si registra che la concentrazione di importi più elevati si ha al Sud, dove per tutti i mesi dell'anno si rileva un valore medio mensile dell'AUU per figlio decisamente superiore rispetto a quelli del Centro e del Nord: con riferimento al mese di dicembre 2023 si rileva un valore medio mensile dell'AUU di 175€ a figlio (il valore massimo pari a 185€ si registra in Calabria), mentre per il complesso delle regioni del Nord si osserva un importo medio per figlio di 155€ (con un valore minimo di 149€ nella Valle d'Aosta e di 150€ nella Provincia autonoma di Bolzano). La differenziazione territoriale in termini di importi medi erogati, oltre alle eventuali diversità del numero e della composizione dei nuclei familiari, risulta in buona parte riconducibile alla distribuzione del reddito tra aree geografiche, in quanto la misura del beneficio riconosciuto è funzione (inversa) del livello di ISEE, di fatto meno elevato al Sud rispetto al Nord.

2.4. Qualità, efficienza, efficacia

Nei paragrafi precedenti sono già state anticipate in maniera rapsodica alcune informazioni relative a grandezze che possono essere interpretate anche come *proxy* dell'efficacia dei servizi in questione. Purtroppo è doveroso ricordare che, come messo in evidenza in precedenti edizioni di questa Relazione, nel nostro Paese non sono realmente disponibili sistemi e procedure strutturate di valutazione della qualità che consentano di apprezzare effettivamente la congruenza dell'offerta di welfare rispetto ai fabbisogni sociali, i quali pure nell'ultimo decennio paiono caratterizzati da un incremento delle condizioni di vulnerabilità di consistenti segmenti di popolazione e da un ampliamento delle disuguaglianze su base territoriale.

Anche se in questo dominio di politica pubblica le strategie istituzionali susseguite in anni recenti hanno palesato una qualche capacità di innovazione (ad esempio nel ricorso alla prova dei mezzi o nell'adozione di disegni sperimentali di monitoraggio), sarebbe improprio parlare di un sistema compiuto di valutazione e di modelli virtuosi di azione amministrativa definitivamente improntati ad una misurazione scientifica dei propri effetti nonché alla presa in carico degli orientamenti dell'utenza: entrambi aspetti che sarebbero di rilevanza assoluta laddove si parla di contrasto alla povertà e alla disuguaglianza, e di servizi ispirati a detti obiettivi²³.

Tanto premesso, sarebbe del tutto ingeneroso non richiamare alcune informazioni su fenomeni che si muovono in controtendenza rispetto a tale quadro di partenza. Ci si limita qui a menzionare due aspetti riferiti ad infrastrutture essenziali del nostro welfare che vanno assumendo sempre maggior rilievo, cioè a dire sistema degli ATS ed INPS: i dati che sinteticamente si citeranno di seguito riguardano fattori non sovrapponibili e fonti concettualmente distinte (nel primo caso gli operatori dei servizi, nel secondo l'utenza), ma testimoniano una progressione analoga verso la ricerca e l'apprezzamento di più elevati livelli di qualità e di efficienza.

A proposito degli ATS, va *in primis* notato che, seppur raccomandata per esigenze di maggior funzionalità da una legge del 2017, la sovrapposizione geografica con distretti sanitari e centri per l'impiego è stata praticata in casi circoscritti: tale sovrapposizione pare effettivamente rilevabile solo in alcune aree del Paese -Salento, parte dell'Emilia-Romagna e della Sardegna- ma mai applicabile all'intero perimetro di una Regione²⁴, con la sola eccezione del Trentino Alto-Adige: laddove realizzata, questa coincidenza viene valutata come assai fruttuosa, specie per ciò che concerne la maggiore efficacia degli interventi. In ogni caso indagini CAWI condotte da INAPP su responsabili di ATS e servizi sociali comunali (corroborate da tassi di copertura dell'universo di riferimento superiori all'80%) mostrano che comunque fenomeni di razionalizzazione organizzativa ispirati al principio dell'integrazione tra leve di welfare sono stati avviati con successo nel periodo 2021/22: in due terzi dei casi i risultati positivi riguarderebbero proprio il raccordo tra assistenza sociale e servizi per il lavoro da un lato, offerta sanitaria dall'altro. Viene valutata in termini lusinghieri anche una consistente sperimentazione di azioni intraprese per favorire forme di collaborazione intraorganizzativa ed interistituzionale, tra cui *équipes* multidimensionali, conferenze intercomunali, formazione congiunta, gruppi tecnico-operativi.²⁵

Il secondo riferimento riguarda INPS, in cui l'orientamento all'utenza si concretizza sin dagli Ottanta anche attraverso un sistema di misurazione e valutazione della performance che pone al centro la verifica della qualità dei servizi messi a disposizione dei destinatari²⁶. Vale però la pena di citare qui altri esiti che testimoniano una attenzione non banale alla qualità percepita dai cittadini che si rivolgono all'Istituto, in primo luogo per ricordare che nello scorso anno si è conclusa l'attività, iniziata nel 2021, di omogeneiz-

23 Sotto questo punto di vista sembra particolarmente significativa la mancanza di informazioni rivenienti dal Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali (SIUSS), di competenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

24 Quindi una precipua responsabilità del legislatore regionale -evocata con qualche timidezza dall'ordinamento nazionale, ma nondimeno utile all'esercizio integrato di programmazioni riferite anche ad interventi in tema sociosanitario e servizi per il lavoro- non è stata esercitata nei modi auspicati, presumibilmente in ragione di stratificazioni succedutesi nel tempo e difficili a modificarsi.

25 Si rinvia per questi dati a Scialdone-Giuliano, *Vita erratica...*, cit.

26 La misurazione avviene attraverso un sistema di alimentazione del tutto automatizzato: tutti gli obiettivi di qualità sono infatti inseriti in un Cruscotto Qualità che rappresenta, di conseguenza, lo strumento che consente, oltre che di attribuire obiettivi definiti e certi, anche un monitoraggio costante e una rendicontazione precisa. Detto cruscotto consente di apprezzare ad esempio che per NASPI la "pagabilità" della prestazione viene assicurata entro un mese dalla domanda praticamente nel 90% dei casi rilevati a livello nazionale (il che produce per il disoccupato una continuità di reddito importante, che risulta in percentuale meno significativa solo in aree quali Calabria, Campania e Molise).

zazione delle nomenclature di tutti i servizi telematici²⁷. Come rafforzamento delle misure di trasparenza e semplificazione dell'accesso ai servizi telematici, si sono altresì adottati nuovi standard nei formati dei contenuti e si sono superate forme linguistiche involute o eccessivamente condizionate dal linguaggio giuridico. Le soluzioni adottate per la riprogettazione dei formati, per la loro classificazione e collocazione nel nuovo portale sono state sottoposte ai test di usabilità da parte degli utenti; a fine 2022 questi test hanno dato indicazioni utili per adeguare le soluzioni proposte ancora in fase di progettazione, e hanno confermato il miglioramento in termini di semplificazione e usabilità del nuovo portale (apprezzamento per la riprogettazione con percentuali superiori al 70% dei feedback ricevuti).

Ancora più interessante il risultato di una indagine di *Customer experience* relativa ad oltre 30mila utenti che nel periodo da marzo 2022 a luglio 2022 hanno ricevuto la prestazione richiesta²⁸. Purtroppo sono disponibili solo dati aggregati, che danno congiuntamente conto dell'accesso a prodotti/servizi assai diversi: non solo AUU e Rdc, ma anche trattamenti pensionistici (ad esempio Vecchiaia, Anzianità, Anticipate) o misure destinate alla componente femminile della forze di lavoro (Opzione Donna, Indennità Maternità parasubordinate). Purtroppo i risultati sono significativi. L'indagine, infatti, offre due ulteriori indici di qualità del servizio, trasversali a tutti i canali di contatto²⁹, che riguardano:

- **Accessibilità ai diritti e ai servizi:** il giudizio dell'utente sulla capacità dell'Istituto di rendere facile, accessibile e comprensibile a tutti i cittadini l'accesso ai propri servizi, ai propri touch point, all'individuazione della modalità di contatto più consona ed efficace.
- **Capacità di risposta:** il giudizio dell'utente sulla capacità dell'Istituto di rispondere utilmente e tempestivamente ai bisogni dei cittadini, risolvendo le questioni poste, assicurando i servizi richiesti e fornendo motivazioni comprensibili in caso di reiezione delle richieste.

Le risultanze mostrano un indice di soddisfazione globale sull'esperienza avuta con l'INPS pari a **3,93**, mentre quello relativo all'accessibilità ai diritti e ai servizi si presenta leggermente inferiore (**3,77**) su di una scala da 1 (per nulla soddisfatto) a 5 (completamente soddisfatto). La rilevazione in esame mostra risultati complessivi in netto miglioramento rispetto all'ultima rilevazione confrontabile, cioè quella svolta nel 2019 (pre-pandemia). Il giudizio di soddisfazione globale è oggi **3,93**, contro il **3,74** del 2019 (sempre su di una scala da 1 a 5).

2.5. Risultati rispetto agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 ed agli obiettivi di benessere equo e sostenibile

Il Rapporto BES appena pubblicato da ISTAT³⁰ mette bene in luce alcuni aspetti che hanno un impatto diretto sulle dinamiche connesse alla disuguaglianza. In primo luogo, nonostante alcune tendenze positive relative alla ripresa del reddito disponibile delle famiglie nel 2023 e la connessa 'ripresa' della propensione al risparmio, la perdita di potere di acquisto analizzata attraverso l'evoluzione temporale dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA) nel periodo 2019-2023 ha registrato una variazione di oltre il 17% che ha ovviamente colpito in maniera più marcata le famiglie con i redditi disponibili più bassi, per le quali la crescita cumulata dell'indice è stata di quasi il 22% considerando il peso più rilevante delle componenti di spesa come beni energetici e alimentari. Ciò non sembra conforme rispetto al traguardo che l'Obiettivo 10 dell'Agenda ONU 2030 raccomanda per intensificare la crescita dei redditi nello strato sociale più basso della popolazione.

Un autorevole studio pubblicato a fine 2023³¹ peraltro insiste sul permanere e diffondersi di fenomeni di insicurezza economica che in Europa pregiudicano fortemente le possibilità di mobilità sociale in ascesa: secondo tale analisi, le condizioni di instabilità dei redditi e di fragilità finanziaria della popolazione

27 Anche al fine di migliorare i risultati del motore di ricerca interno e favorire la massima aderenza ai criteri che garantiscono l'ottimale indicizzazione da parte dei motori di ricerca esterni.

28 L'adesione all'indagine risulta assai differenziata per aree geografica: le regioni con la maggior percentuale di riscontri sono l'Emilia-Romagna, la Liguria e il Friuli-Venezia Giulia.

29 Gli indici sono stati calcolati su tutti i giudizi forniti relativamente alle interazioni avute per ciascun canale di contatto nel corso delle fasi del "viaggio", dalla ricerca di informazioni fino alla conclusione della pratica. Nell'indagine erano presenti anche una serie di items che richiedevano il giudizio degli utenti relativamente ai fattori di accessibilità e capacità di risposta, trasversali per tutti i canali di contatto e tutte le fasi del "viaggio".

30 ISTAT (2024), *BES 2023. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma, accessibile in <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/04/Bes-2023-Ebook.pdf>

31 OECD (2023), *On Shaky Ground? Income Instability and Economic Insecurity in Europe*, OECD Publishing, Paris.

italiana sono peggiori della media dei paesi OCSE, e la provvista di leve di protezione sociale è nel nostro contesto nazionale comparativamente meno efficace nel ridurre i rischi di povertà e marginalizzazione.

Prendendo altresì in considerazione gli indicatori di Europa 2030 relativi alla grave deprivazione materiale e sociale e la bassa intensità di lavoro, questi mettono in evidenza differenze territoriali importanti sia a livello di macro ripartizione geografica che a livello regionale.

Lo stesso allungamento della speranza di vita e la diminuzione della popolazione soprattutto nella fascia dei giovani si sono ulteriormente evidenziati in maniera più intensa in territori depressi da un punto di vista economico e produttivo, dove si vive la realtà dello spopolamento, ma anche nelle aree metropolitane in cui si evidenziano situazioni di fragilità e criticità connesse all'invecchiamento. Se da un lato il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione ha inciso sull'aspettativa di vita, è altrettanto vero che condizioni invalidanti sono aumentate e si sono diffuse per un numero crescente di anziani.

Rispetto ad un target altrettanto peculiare, in un recente contributo redatto per l'Osservatorio Nazionale delle persone con disabilità ISTAT ha messo in evidenza come si faccia riferimento a un cospicuo bacino di utenza quando si considera questo gruppo-bersaglio: le persone con una certificazione o quelle a cui è stata erogata una pensione o una indennità legata alla disabilità (approccio medico) assommano nel 2021 a 7 milioni e 658 mila, dei quali 455 mila sono minori, 2 milioni 958 mila hanno un'età compresa tra i 18 e i 64 anni, 4 milioni e 245 mila sono ultra65enni; secondo l'approccio bio-psicosociale, le persone che, a causa dell'interazione negativa tra condizioni di salute e ambiente di vita, non sono in grado di svolgere le normali attività sono nel 2022 pari a 2 milioni e 921mila (di cui 1 milione 750 mila sono donne). Sempre in base ai dati dell'Istituto Nazionale di Statistica, proprio in tema di accessibilità ai servizi di pubblica utilità si attesta come il 23,5% delle persone con disabilità ricorra agli uffici comunali (nel resto della popolazione la quota sale al 30,6%), mentre fa ricorso ai servizi degli uffici postali il 39,3% le persone con disabilità, a confronto di una quota corrispondente nel resto della popolazione che sale al 58,9%. Problemi di accesso di analogia rilevanza si riscontrano anche in ambito scolastico, se si pensa che nell'anno scolastico 2021-2022 soltanto una scuola su tre risulta accessibile per gli alunni con disabilità motoria. Questi pochi dati mostrano basicamente come lo svantaggio di tale gruppo sociale in termini comparati rispetto al resto della popolazione emerga fin dalle condizioni materiali di accesso e utilizzo di beni essenziali (istruzione e servizi di pubblica utilità), e come questo differenziale negativo debba invece essere corretto e compensato tramite un'offerta di assistenza mirata e individualizzata.

Come già rilevato più su, per questo target si sta approntando un insieme di riforme strutturali che per dispiegare i propri effetti richiedono tempo e concorso di vari attori istituzionali, e che potrebbero sortire esiti positivi nel medio-lungo termine. D'altro canto, mentre si registra una discreta continuità se non proprio una decisa accelerazione sul versante di indirizzi statuiti da tempo in campo assistenziale (come ad esempio mostra l'investimento appostato su ATS e addirittura la determinazione di LEPS significativamente finanziati), vi sono segmenti di politiche pubbliche che da almeno un decennio scontano una elevata variabilità per quanto concerne il design delle misure, le condizioni di eleggibilità, la combinazione con altre leve di intervento: si pensi ai dispositivi finalizzati al contrasto alla povertà (nuovamente modificati dal legislatore nel corso del 2023). Predicare in tale temperie che -come pretende l'Obiettivo 1 dell'Agenda ONU- venga garantito il rinforzo alla resilienza dei poveri e di coloro che si trovano in situazioni di vulnerabilità, di modo da ridurre la loro esposizione e vulnerabilità ad eventi estremi, può apparire addirittura velleitario, vista ormai la vicinanza della *deadline* rappresentata dall'anno 2030. Anche per tali motivi resta apertissima una prospettiva di analisi dell'evoluzione degli interventi di welfare e della correlata offerta di servizi, che sarà importante continuare a monitorare negli anni a venire.

Contrasto alla disuguaglianza di genere, con riferimento all'obiettivo 5 dell'Agenda Onu 2030

Il quadro normativo per la riduzione del divario di genere

a cura del Dipartimento per le politiche del lavoro, previdenziali, assicurative e per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Al fine di fornire elementi utili alla redazione della Relazione annuale del CNEL per l'anno 2024, con particolare riferimento alla sezione dedicata al contrasto alle disuguaglianze di genere, per quanto di competenza di questa Direzione Generale, si rappresenta quanto segue.

L'articolo 5 della legge 5 novembre 2021, n. 162 – recante modifiche al Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e altre disposizioni in materia di pari opportunità tra uomo e donna in ambito lavorativo, con l'obiettivo di contrastare più efficacemente il fenomeno del *gender pay gap*, anche attraverso nuovi meccanismi premiali – ha previsto, per l'anno 2022, nel limite di 50 milioni di euro, un esonero dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico del datore di lavoro in favore delle aziende private che siano in possesso della certificazione della parità di genere, di cui all'articolo 46-bis del citato decreto legislativo n. 198/2006. La relativa spesa, per l'anno 2022, è stata posta a carico del capitolo di spesa 4363 (Sgravi contributivi), istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione Generale per le Politiche previdenziali e assicurative.

Detta misura è successivamente divenuta strutturale, a decorrere dal 2023, per effetto dell'articolo 1, comma 138, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 che – modificando l'articolo 1, comma 276, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 – ha incrementato, a partire dal 2023, a 52 milioni di euro annui la dotazione del Fondo per il sostegno della parità salariale di genere (capitolo di spesa 2820). Quest'ultimo era stato istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione Generale dei Rapporti di lavoro e delle relazioni industriali dall'articolo 1, comma 276, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, con una dotazione originaria di 2 milioni di euro: per effetto della novella normativa, le risorse incrementate sono state destinate alla copertura finanziaria di interventi di promozione della parità salariale di genere e delle pari opportunità sui luoghi di lavoro, inclusi i benefici contributivi in favore delle imprese in possesso della certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-bis del decreto legislativo n. 198/2006.

In attuazione dell'articolo 5 della legge n. 162/2021 e dell'articolo 1, comma 138, della legge n. 234/2021 è stato emanato il decreto 20 ottobre 2022 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per le pari opportunità e la famiglia ed il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale sono state definite le modalità per l'accesso agli esoneri contributivi da parte dei soggetti che abbiano conseguito la certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-bis del decreto legislativo n. 198/2006. Tale esonero è determinato in misura non superiore all'1% dei contributi complessivi dovuti dal datore di lavoro e nel limite massimo di 50.000 euro annui per ciascuna azienda certificata, riparametrato e applicato su base mensile in relazione alle mensilità di validità della certificazione della parità di genere, nel rispetto del limite di spesa di cui sopra. Nell'ipotesi in cui le risorse non siano sufficienti a far fronte all'insieme delle richieste, l'esonero spettante dovrà essere proporzionalmente ridotto per la totalità dei soggetti ammessi al beneficio per garantire il rispetto del complessivo limite di spesa di 50 milioni di euro.

Rispetto a detto limite di spesa si evidenzia peraltro che, con legge 30 dicembre 2023, n. 213 (c.d. Legge di Bilancio 2024), le risorse stanziare sul citato Fondo per il sostegno della parità salariale di genere sono state ridotte a 49.430.000 per l'anno 2024 e a 49.400.000 per gli anni 2025 e 2026.

La procedura amministrativa degli esoneri contributivi è interamente gestita dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) che ha diramato un'apposita circolare – la n. 137 del 27 dicembre 2022 – nella quale ha fornito le prime istruzioni operative per consentire alle aziende che abbiano conseguito la certificazione della parità di genere entro il 31 dicembre 2022 di accedere alla nuova misura. Infatti, l'INPS annualmente avvia la campagna di acquisizione delle domande di esonero contributivo per i datori di lavoro privati che abbiano conseguito la certificazione della parità di genere entro il 31 dicembre dell'anno precedente. Ciò al fine di consentire ai datori di lavoro in possesso di valida certificazione di presentare domanda per accedere alla misura di esonero entro il primo termine utile successivo alla data di conseguimento della certificazione. Il beneficio, per l'ammontare dell'importo autorizzato, potrà essere fruito per l'intero periodo di validità della certificazione (di norma tre anni), a partire dal primo mese di validità della stessa. La domanda di accesso all'esonero può essere presentata anche successivamente al suddetto termine, pur sempre però nell'ambito delle finestre temporali indicate annualmente dall'INPS, purché la certificazione di genere sia ancora in corso di validità. Tutte le domande presentate nell'ambito della medesima finestra temporale indicata dall'INPS sono finanziate a valere sulle risorse disponibili per l'annualità di riferimento, anche ai fini della eventuale riduzione per insufficienza di risorse.

Le domande sono preventivamente verificate dall'INPS. Ai fini della verifica del possesso dei requisiti legittimanti la fruizione dell'esonero, il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri comunica periodicamente all'Istituto i dati identificativi delle aziende del settore privato che siano in possesso della certificazione di parità di genere. I datori di lavoro privati che abbiano dichiarato il possesso di una certificazione risultata non coerente con i requisiti legittimanti richiesti, a seguito degli accertamenti effettuati dal Dipartimento per le pari opportunità, saranno destinatari di un intervento di recupero degli importi autorizzati e indebitamente fruiti. Le risorse così recuperate dall'INPS sono rese disponibili per l'annualità successiva.

L'INPS, inoltre, provvede ad un monitoraggio annuale ai fini del rispetto del limite di spesa complessivo, comunicando le risultanze della suddetta procedura al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze.

Infine, in relazione all'annualità di conseguimento della certificazione 2023, l'INPS con proprio messaggio n. 4614 del 21 dicembre 2023 ha comunicato l'avvio della nuova campagna di acquisizione delle domande di esonero contributivo per i datori di lavoro privati che abbiano conseguito la certificazione della parità di genere entro il 31 dicembre 2023, con chiusura della finestra temporale fissata al 30 aprile 2024.

Contrasto alla disuguaglianza di genere, con riferimento all'obiettivo 5 dell'Agenda Onu 2030

Sistema di certificazione per la parità di genere

a cura del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Descrizione del progetto

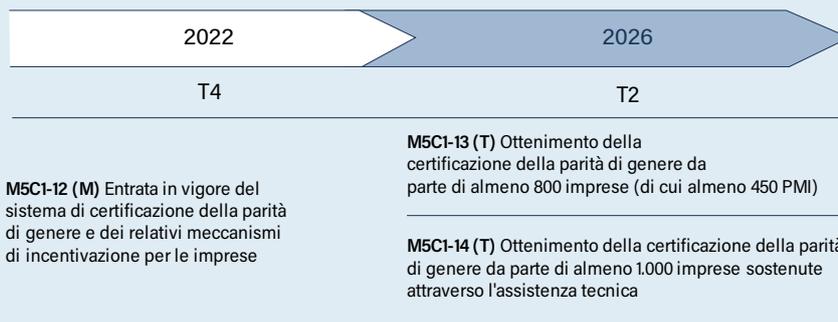
M5C1 - Investimento 1.3: Sistema di certificazione della parità di genere

Importo complessivo: 10.000.000 euro

Obiettivo del progetto è la definizione di un Sistema nazionale di certificazione della parità di genere che accompagni e incentivi le imprese ad adottare *policy* adeguate a ridurre il *gap* di genere in tutte le aree maggiormente critiche (opportunità di crescita in azienda, parità salariale a parità di mansioni, politiche di gestione delle differenze di genere, tutela della maternità).

L'intervento si articola in quattro fasi:

- definizione del sistema per la certificazione sulla parità di genere e dei relativi meccanismi di incentivazione per le imprese;
- creazione di un sistema informativo presso il Dipartimento per le pari opportunità con funzione di piattaforma di raccolta di dati disaggregati per genere e di informazioni sulla certificazione, nonché dell'albo degli enti accreditati;
- attivazione del sistema di certificazione sulla parità di genere a partire dal 31 dicembre 2022. Il sistema di certificazione sarà aperto a tutte le imprese (grandi, medie, piccole e microimprese). Nella fase sperimentale (fino al secondo trimestre 2026) la certificazione sarà agevolata per le imprese di medie, piccole e micro-dimensioni, e accompagnata da servizi di accompagnamento e assistenza;
- ottenimento, da parte delle imprese, della certificazione della parità di genere.



Attuazione

La certificazione della parità di genere è stata introdotta nel sistema normativo italiano dalla legge 5 novembre 2021, n.162, che ha modificato il Codice delle pari opportunità di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e dall'articolo 1, commi 145-147, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022).

Il 1° ottobre 2021 è stato istituito, con decreto del Capo del Dipartimento per le pari opportunità, il Tavolo di lavoro sulla "Certificazione di genere delle imprese", composto da rappresentanti del Dipartimento per le pari opportunità, del Dipartimento per le politiche della famiglia, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'economia e delle finanze e dalla Consigliera nazionale di parità. Il Tavolo ha lavorato alla definizione degli *standard* tecnici del sistema di certificazione.

In particolare, il Tavolo di lavoro ha individuato i criteri di certificazione poi confluiti nella prassi di riferimento di Uni, l'ente italiano di normazione, adottata formalmente e pubblicata in data 16 marzo 2022. [La prassi UNI/PdR 125:2022](#), definisce le «Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere che prevede l'adozione di specifici KPI (*Key Performance Indicator* - Indicatori chiave di prestazione) inerenti alle Politiche di parità di genere nelle organizzazioni», per misurare le azioni finalizzate a promuovere e tutelare le diversità e le pari opportunità sul luogo di lavoro.

Con decreto della Ministra per le pari opportunità e la famiglia del 29 aprile 2022, che ha dato attuazione all'articolo 1 comma 147 della legge 30 dicembre 2021, n.234, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 152 del 1° luglio 2022, sono stati interamente recepiti i parametri fissati dalla Prassi di riferimento UNI/PdR 125:2022. Inoltre, è stato specificato che al rilascio della certificazione della parità di genere alle imprese in conformità alla UNI/PdR 125:2022 provvedono i soli organismi di valutazione accreditati ai sensi del regolamento (Ce) 765/2008: in Italia tali organismi sono quelli accreditati da Accredia, l'Ente italiano di accreditamento. Con lo stesso decreto sono state fissate altresì le modalità di coinvolgimento delle rappresentanze sindacali aziendali e delle consigliere e dei consiglieri territoriali e regionali di parità per il controllo e la verifica del rispetto dei requisiti necessari al mantenimento dei parametri minimi da parte delle imprese.

Con l'emanazione della circolare tecnica n. 43/2022 del 5 dicembre 2022, Accredia, Ente nazionale di accreditamento, ha dato disposizioni in merito all'accREDITAMENTO degli organismi di valutazione che vorranno certificare la parità di genere ai sensi della UNI/PdR 125:2022. Gli organismi di valutazione accreditati potranno certificare organizzazioni ed imprese di tutte le dimensioni. A partire dal 30 giugno 2022 fino al 22 febbraio 2024, Il Comitato settoriale di accREDITAMENTO certificazione e ispezione (CSA CI) ha accREDITATO 50 Organismi di certificazione, che a loro volta hanno provveduto a rilasciare 2267 certificazioni della parità di genere a imprese di tutte le dimensioni. In particolare, le imprese certificate ad oggi si dividono in 544 grandi, 751 medie, 765 piccole e 207 microimprese.

Ai fini della creazione di un sistema informativo presso il Dipartimento per le pari opportunità con funzione di piattaforma di raccolta di dati disaggregati per genere e di informazioni sulla certificazione, nonché dell'albo degli enti accreditati, si è proceduto ad un affidamento *in house* alla società Sogei S.p.A.. L'affidamento, per un importo di 977.964,79 euro, è avvenuto con la firma di un Accordo esecutivo in data 28 gennaio 2022, nell'ambito della Convenzione quadro che Sogei S.p.A. ha siglato con la Presidenza del Consiglio dei ministri, scaduto il 30 aprile 2023. La spesa consuntivata a chiusura di tale accordo è stata pari a 197.781,81 euro. Il rilascio delle prime funzionalità del sistema informativo, raggiungibile all'indirizzo <https://certificazione.pariopportunita.gov.it> è avvenuto in data 21 dicembre 2022. Un secondo Accordo esecutivo con Sogei S.p.A. è stato sottoscritto dal Dipartimento per le pari opportunità in data 31 luglio 2023, con scadenza il 31 dicembre 2026 per un importo di 1.548.381,71 euro, a seguito della nuova Convenzione quadro stipulata in data 15 febbraio 2023 tra Sogei S.p.A. e la Presidenza del Consiglio dei ministri. La raccolta dei dati della certificazione avverrà anche grazie alla collaborazione con Accredia, l'Ente nazionale di accreditamento, con cui è stata sottoscritta una convenzione in data 27 ottobre 2023.

Per quanto concerne i meccanismi di incentivazione alle imprese che devono accompagnare l'introduzione della certificazione della parità di genere, in coerenza con quanto previsto in sede di definizione dell'intervento del PNRR, con il decreto legge 30 aprile 2022 n. 36 recante misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, il legislatore aveva proceduto ad integrare il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 (codice dei contratti pubblici), attraverso l'articolo 34 recante "*Rafforzamento del sistema di certificazione della parità di genere*", che prevede che l'adozione di politiche tese al raggiungimento della parità di genere sia comprovata dal possesso della certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-bis del Codice delle pari opportunità tra uomo e donna. In particolare, secondo quanto previsto all'art. 34 del decreto-legge, che ha modificato gli artt. 93, comma 7, e 95, comma 13, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, le amministrazioni aggiudicatrici nei loro avvisi prevedono una diminuzione della garanzia del 30 per cento nei contratti per servizi e forniture con imprese in possesso della certificazione di genere e indicano un maggiore punteggio legato al possesso della certificazione di genere. Tale meccanismo di incentivazione ha costituito una parte sostanziale del sistema di certificazione previsto dalla Milestone M5C1-12 ed è confluito nella consuntivazione della misura a fine dicembre 2022.

Le disposizioni del precedente Codice sono state abrogate a partire dal 1° luglio 2023. Il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante "Codice dei contratti pubblici", in vigore dal 1° aprile 2023, le cui disposizioni hanno acquistato efficacia dal 1° luglio 2023, pone attenzione ai temi della parità di genere e modifica il sistema degli incentivi. Ai sensi dell'articolo 102 del decreto legislativo, si prevede che nei bandi, negli avvisi e negli inviti le stazioni appaltanti, tenuto conto della prestazione oggetto del contratto, richiedono agli operatori economici di assumere tra gli altri, l'impegno di garantire le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate. Per tale fine l'operatore economico deve indicare nell'offerta le modalità con le quali intende adempiere a quegli impegni. La stazione appaltante è tenuta a verificare l'attendibilità degli impegni assunti, con qualsiasi adeguato mezzo, solo nei confronti dell'aggiudicatario dell'offerta.

L'articolo 106, comma 8, del nuovo Codice dei contratti pubblici, inoltre, prevede la riduzione della garanzia fideiussoria del 20%, cumulabile con altre riduzioni previste dallo stesso comma, valevole quando l'operatore economico possieda uno o più delle certificazioni o marchi individuati tra quelli previsti dall'allegato II.13, nonché applicabile a tutte le tipologie di contratto (non più solo a servizi e forniture). Nell'allegato si fa riferimento alla certificazione della parità di genere rilasciata in conformità alla Prassi di riferimento UNI/PdR 125:2022.

Ai sensi dell'articolo 108, comma 7, il nuovo Codice dei contratti pubblici prevede che le stazioni appaltanti indichino, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, il maggior punteggio da attribuire alle imprese per l'adozione di politiche tese al raggiungimento della parità di genere comprovata dal possesso della certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-bis del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198.

Con l'obiettivo di rafforzare ulteriormente la portata dell'intervento si è proceduto a dare attuazione ai commi 1 e 2 dell'articolo 5 della legge 5 novembre 2021, n. 162, che hanno introdotto forme di incentivo sotto forma di sgravi contributivi per le aziende in possesso della certificazione di genere, che possono avvalersi di un esonero dal versamento di una percentuale dei complessivi contributi previdenziali a carico del datore di lavoro. La legge ha stanziato 50 milioni di euro per il 2022 e prevede un esonero non superiore all'1% di tali contributi nel limite massimo di 50.000 euro annui per ciascuna impresa. L'art. 1, comma 138 della legge di bilancio 2022 ha stanziato ulteriori fondi per finanziare la misura a regime, prevedendo 50 milioni di euro a decorrere dal 2023. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per le pari opportunità e la famiglia e con il Ministro dell'economia e delle finanze del 20 ottobre 2022 sono state definite le modalità attuative della decontribuzione per le imprese certificate. La circolare INPS n. 137 del 27 dicembre 2022 ha stabilito le prime istruzioni operative per l'accesso all'esonero contributivo per i datori di lavoro delle aziende che abbiano conseguito la certificazione della parità di genere entro il 31 dicembre 2022. Con il Messaggio n. 4614, pubblicato il 21 dicembre 2023, INPS ha fornito le indicazioni e istruzioni operative per accedere all'esonero contributivo per le aziende che abbiano conseguito la certificazione della parità di genere entro il 31 dicembre 2023, nonché chiarimenti relativi alle domande presentate nella prima campagna.

Ulteriori forme di incentivo sono previste dall'articolo 5, comma 3, della legge 5 novembre 2021, n. 162 per cui alle aziende che, alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, siano in possesso della certificazione di genere, è riconosciuto un punteggio premiale per la valutazione di proposte progettuali, da parte di autorità titolari di fondi europei nazionali e regionali, ai fini della concessione di aiuti di Stato a cofinanziamento degli investimenti sostenuti.

Il raggiungimento della Milestone M5C1-12, sopracitata, è stato consuntivato alla Commissione europea a fine dicembre 2022 tramite caricamento della documentazione rendicontativa sulla piattaforma ReGIS.

Il Dipartimento per le pari opportunità, in attuazione della misura del PNRR, contribuirà a supportare le piccole e medie e microimprese (PMI) nel processo di certificazione, mediante l'erogazione di un contributo massimo di euro 2.500 ad impresa per servizi di assistenza tecnica e di accompagnamento alla certificazione, per un ammontare complessivo di euro 2.500.000, ed un contributo massimo di euro 12.500 ad impresa a copertura dei costi di certificazione, per un ammontare complessivo di euro 5.500.000, a valere sul dispositivo Next Generation EU. Quest'ultimo contributo è erogato direttamente agli organismi di certificazione accreditati, a cui le imprese si rivolgono su base volontaria. Le modalità di erogazione dei contributi sono definite mediante due distinti Avvisi rivolti rispettivamente agli organismi di certificazione accreditati, pubblicato il 14 febbraio 2023, e alle PMI, pubblicato il 6 novembre 2023. Il termine per la presentazione delle domande si è chiuso il 28 marzo 2024. L'Avviso per le PMI è volto all'erogazione di una prima tranche dei contributi pari a euro 4.000.000. È previsto a breve un secondo Avviso per l'erogazione della seconda parte di contributi alle PMI. La gestione degli Avvisi è stata affidata a Unioncamere mediante un accordo di collaborazione, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, sottoscritto in data 15 settembre 2022. Il decreto di approvazione e impegno dell'accordo, datato 20 settembre 2022, a firma del Capo Dipartimento per le pari opportunità, è stato registrato alla Corte dei conti in data 11 novembre 2022, reg. n. 2819. L'accordo prevede, oltre alla progettazione e organizzazione delle attività relative all'introduzione del sistema della certificazione di genere, anche attività specifiche di promozione e diffusione del sistema di certificazione della parità di genere.

Si segnala infine che con il decreto della Ministra per le pari opportunità e la famiglia del 5 aprile 2022, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 102 del 3 maggio 2022, è stato istituito il Tavolo di lavoro permanente sulla certificazione di genere alle imprese ai sensi dell'articolo 1, comma 145, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022), con l'obiettivo di concorrere, attraverso approfondimenti, all'elaborazione di proposte e monitoraggio delle attività, al funzionamento del sistema della certificazione della parità di genere, anche in comparazione con esperienze internazionali di altri Paesi e di organizzazioni internazionali.

Il Tavolo è composto da due rappresentanti del Dipartimento per le pari opportunità, due del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e due del Ministero dello sviluppo economico, da due componenti rappresentanti delle consigliere e dei consiglieri di parità, da tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori e da quattro esperti in materie giuridico economiche e sociologiche con competenze specifiche sulle tematiche di genere. I componenti del Tavolo sono stati nominati con decreto della Ministra per le pari opportunità e la famiglia del 19 luglio 2022. Del nuovo Tavolo sulla certificazione si avvarrà l'Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere, istituito dall'articolo 1, comma 141, della legge 30 dicembre 2021, n. 234. Con l'istituzione del Tavolo di lavoro permanente sulla certificazione di genere alle imprese cessa dalle proprie funzioni il tavolo di lavoro sulla certificazione di genere delle imprese costituito con decreto del Capo del Dipartimento per le pari opportunità del 10 ottobre 2021.

Contrasto alla disuguaglianza di genere, con riferimento all'obiettivo 5 dell'Agenda Onu 2030

La presenza femminile nelle posizioni di vertice istituzionale

a cura di Ilaria Straccamore, ISTAT

L'accesso delle donne alle posizioni apicali decisionali rappresenta una delle componenti più critiche della situazione italiana. Secondo il Gender Equality Index 2023³², calcolato dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), il dominio del "potere" è tra quelli in cui è più marcata la disuguaglianza di genere nel nostro Paese, nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni, legati soprattutto all'introduzione di quote stabilite per legge per incentivare la partecipazione attiva delle donne alla politica e la presenza femminile negli organi delle società quotate. La Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 si concentra anche su questi aspetti, puntando su programmi di revisione delle opportunità di carriera verticale per le donne e di promozione alle posizioni dirigenziali di alto livello, coerentemente con le politiche europee e gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

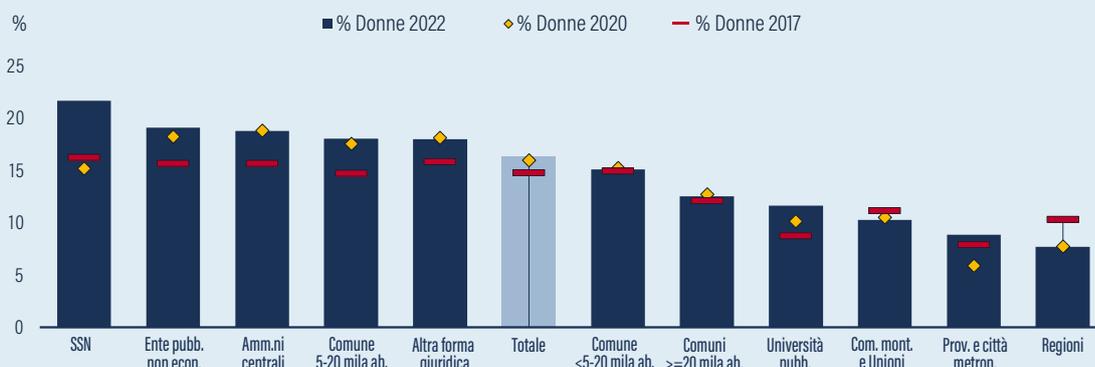
Con specifico riguardo al mondo delle Amministrazioni Pubbliche, il Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche consente di effettuare una valutazione dello squilibrio di genere nelle posizioni apicali delle istituzioni, attraverso i dati sulla presenza femminile negli organi di vertice politico, che è il legale rappresentante dell'istituzione, negli altri organi di governo con funzioni di indirizzo politico-amministrativo e in quelli di controllo interno. Inoltre, il Censimento rileva le figure di vertice amministrativo che svolgono una funzione centralizzata di raccordo tra l'organo di vertice politico e le strutture amministrativo-gestionali apicali.

In questo contesto, si presentano i primi risultati, attualmente disponibili in forma provvisoria, dell'ultima edizione del Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche, riferita al 31 dicembre 2022, che offrono un quadro aggiornato sulla composizione di genere degli organi istituzionali di vertice politico³³.

Nel 2022 la presenza femminile ai vertici delle Amministrazioni Pubbliche è ancora limitata: solo nel 16,3%³⁴ dei casi le donne rivestono, ad esempio, il ruolo di sindaco, nei comuni, o di rettore, nelle università. Si rilevano comunque dei lievi progressi rispetto al 2020 (16,0%) e in maggior misura al 2017 (14,7%).

La quota di donne arriva al 21,6% nelle Aziende o enti del servizio sanitario nazionale, in cui si registra anche il progresso più significativo rispetto alle due rilevazioni censuarie precedenti (+6,5 punti percentuali rispetto al 2020 e +5,4 rispetto al 2017). Seguono gli Enti pubblici non economici (19,1%) e le Amministrazioni centrali dello Stato (18,8%). A poca distanza si collocano inoltre i Comuni tra i 5 e 20 mila abitanti (18,0%) e le Altre forme giuridiche (17,9%). La quota femminile più bassa si registra nelle Regioni (7,7%), peraltro in calo di 2,6 punti percentuali rispetto al 2017, e nelle Province e Città metropolitane (8,8%). Tra le altre istituzioni si rilevano le Università, dove si è avuto un aumento di donne di quasi 3 punti percentuali rispetto al 2017 (Figura 1).

Figura 1 - Presenza femminile negli organi di vertice delle istituzioni pubbliche per forma giuridica. Valori percentuali. Anni 2022, 2020 e 2017



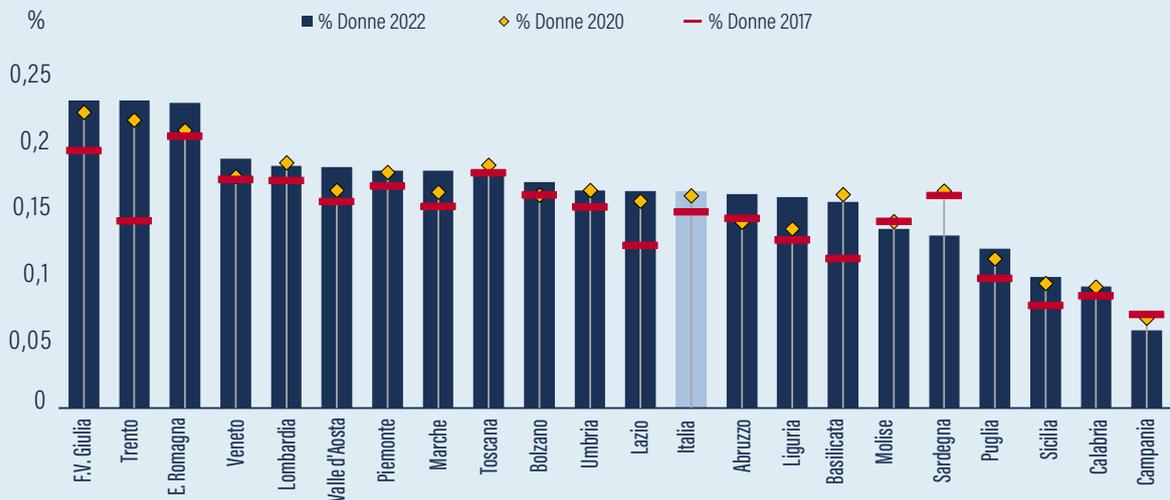
32 Indicatore sintetico ma esaustivo delle disparità di genere nell'Unione europea e nei singoli Stati membri. Il punteggio dell'indicatore è definito sulla base del divario tra donne e uomini rilevato in sei settori principali, ossia lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere, salute.

33 Ministro, Sindaco, Rettore, Presidente, o altra massima carica istituzionale.

34 Il confronto temporale è stato effettuato sul panel delle istituzioni rispondenti al Censimento permanente delle istituzioni pubbliche con data di riferimento al 31 dicembre 2017, 2020 e 2022.

A livello territoriale si confermano differenze significative tra il Centro-Nord e il Sud del Paese. Il Mezzogiorno rileva i livelli più bassi di presenze femminili ai vertici delle istituzioni (10,9%) e il Nord-est quelli più alti (20,9%). L'incidenza più bassa si osserva in Campania (5,8%) e la più elevata in Friuli Venezia Giulia (23,1%). Un progresso significativo si registra nella Provincia Autonoma di Trento (+9 punti percentuali rispetto al 2017), mentre la Sardegna si distingue per la riduzione più consistente (-3 punti percentuali rispetto al 2017) (Figura 2).

Figura 2 - Presenza femminile negli organi di vertice delle istituzioni pubbliche per regione. Valori percentuali. Anni 2022, 2020 e 2017

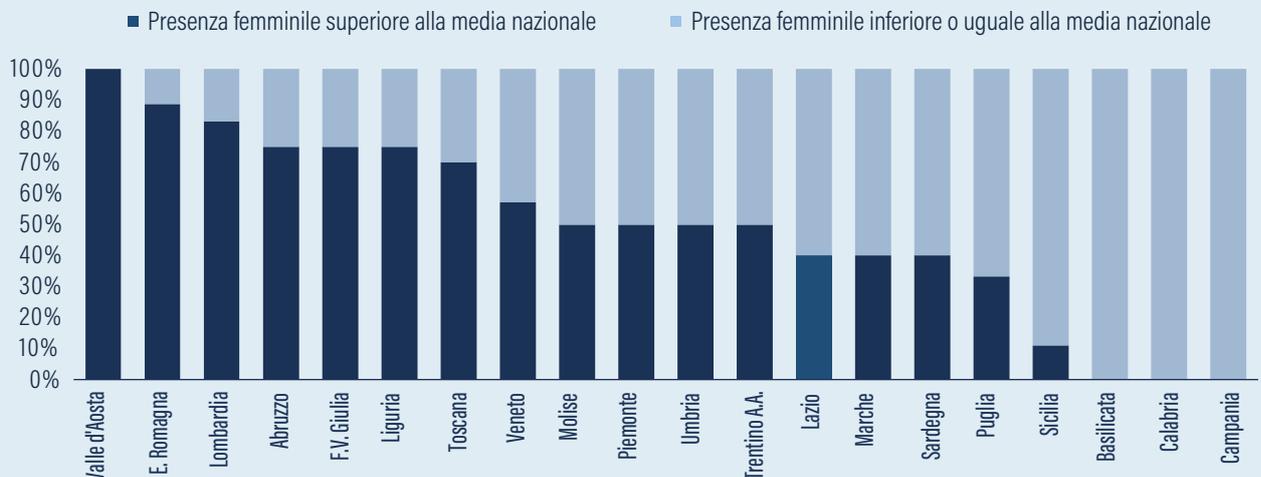


Focus sulla presenza femminile nelle posizioni di vertice degli Enti Pubblici Territoriali

In questo contesto, si è scelto di delimitare il perimetro di analisi agli Enti Pubblici Territoriali (EPT), in cui rientrano Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni, Comunità montane e isolate e Unioni di comuni. In particolare, si analizza la composizione di genere al 31 dicembre 2022 degli organi istituzionali di vertice politico di tali enti, che sono tipicamente di origine elettiva. L'analisi che segue consente di monitorare a livello provinciale l'equilibrio tra donne e uomini nelle posizioni di vertice apicali delle istituzioni locali più vicine ai cittadini, anche alla luce delle disposizioni normative messe in atto nelle ultime legislature per favorire la parità di accesso alle cariche elettive in ambito nazionale, regionale e locale³⁵.

Meno di 2 donne su 10 rivestono il ruolo di vertice politico negli EPT, ad esempio di sindaco, nei comuni, o di presidente, nelle regioni. La polarizzazione Nord-Sud è evidente, con le regioni del Nord d'Italia che presentano tutte almeno il 50% di province che si caratterizzano per una presenza femminile superiore alla media nazionale. Nella maggior parte delle regioni del Sud questa percentuale si attesta su valori più bassi, che si azzerano per le regioni Basilicata, Calabria e Campania. L'Abruzzo è la regione del Sud che più si distingue, con 3 province su 4 caratterizzate da una presenza femminile ai vertici istituzionali che supera la media nazionale (Figura 3).

Figura 3 - Province con presenza femminile negli organi di vertice degli enti pubblici territoriali, per regione. Valori percentuali. Anno 2022



35 Tra le diverse normative, si annoverano 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.

Nel complesso, su 107 province, 55 presentano una percentuale di donne ai vertici superiore alla media nazionale, mentre 52 una percentuale pari o inferiore alla media. Guardando la mappa a livello provinciale emergono, oltre alla classica dicotomia Nord-Sud, anche alcune realtà del Sud che si distinguono per la presenza di donne ai vertici degli EPT (Figura 4).

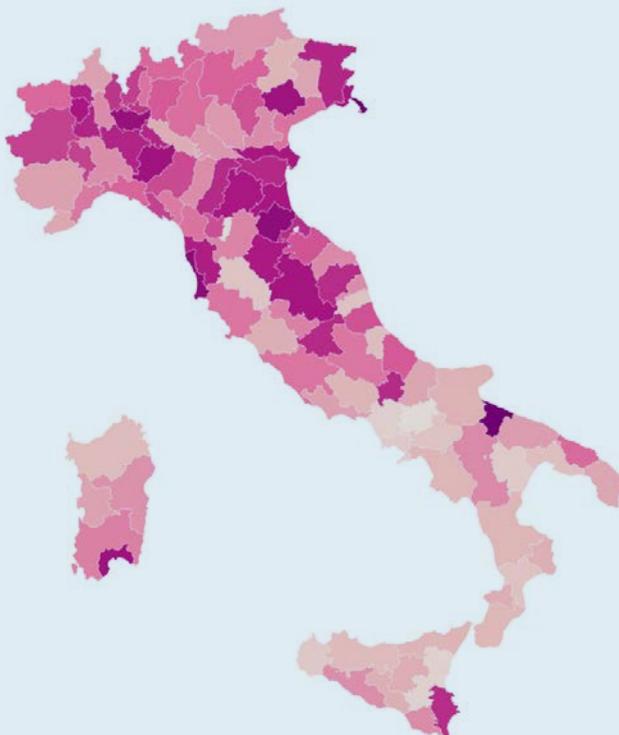
Le prime 15 province per la presenza di donne si attestano su livelli superiori al 23%. Emergono, in particolare, Trieste (37,5%), Barletta-Andria-Trani (36,4%), Livorno (30,0%), Forlì-Cesena (29,4%), Milano (27,6%), Cagliari (26,3%), Treviso e Piacenza (26,0% per entrambe). Oltre a Barletta-Andria-Trani e a Cagliari, nel Sud si distinguono anche Isernia (20,4%) e Siracusa (20%).

Le 10 province con la più bassa incidenza di rappresentanze femminili ai vertici delle istituzioni locali, si attestano su livelli pari o inferiori al 5,5%. Prato e Benevento si distinguono per non avere rappresentanti donne ai vertici degli EPT. Seguono Catania (1,9%), Caserta (2,6%), Matera (3,6%), Napoli (3,9%), Trapani (4,2%) e Siena (5,1%).

Figura4 - Presenza femminile negli organi di vertice degli enti pubblici territoriali, per provincia. Valori percentuali. Anno 2022

VERTICE PER PROVINCIA 2022 QUARTILI

0 37,5



Created with Datawrapper

3. Servizi per la salute e il benessere, con riferimento all'obiettivo 3 dell'Agenda Onu 2030³⁶

3.1. Premessa

La situazione dei servizi per la salute ed il benessere appare, rispetto alla analisi condotta nel precedente anno, tendenzialmente stazionaria. Per quanto riguarda gli input di sistema, permane e si accentua lo squilibrio demografico determinato da una natalità sempre più bassa ed una popolazione sempre più anziana. Le condizioni di salute degli anziani tendono mediamente a migliorare, ma aumenta anche l'impatto delle fragilità, delle patologie croniche e del disagio da solitudine. Le risorse finanziarie, strumentali e di personale a disposizione del sistema risultano ancora insufficienti nonostante gli aumenti introdotti nell'ultimo anno. Continuano ad aumentare la spesa privata dei cittadini per ottenere prestazioni appropriate a fronte di liste di attesa in molti casi assolutamente insostenibili, il fenomeno della rinuncia alle cure per problemi economici ed organizzativi (che ha raggiunto nel 2023 il valore del 7,6% della popolazione) ed anche quello dell'impoverimento per cause legate alla salute (che tocca l'1,6% delle famiglie). Ed aumentano anche le disuguaglianze tra la popolazione immigrata e quella autoctona rispetto all'accesso alle cure, agli esiti di salute materno-infantile e all'appropriatezza di utilizzo dei servizi del sistema sanitario.

Particolarmente allarmante è la situazione del personale, con gravi lacune nella medicina di base, nell'area infermieristica ed in alcuni settori di specializzazione ospedaliera (in particolare nei servizi per l'emergenza).

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

Per quanto riguarda la valutazione delle performance del settore, i dati del Piano Nazionale Esiti (PNE) di Agenas mostrano una sostanziale ripresa nell'erogazione dell'assistenza, con un riallineamento del numero delle prestazioni ai livelli pre-pandemici. Ma permangono discrepanze rilevanti tra regioni e territori sub-regionali, sia in termini quantitativi che in termini qualitativi, come rilevato anche da Istat e da Crea-Sanità.

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

Per quanto riguarda l'obiettivo 3 dell'Agenda dello Sviluppo Sostenibile, secondo le analisi dell'ASviS il paese ha registrato un trend migliorativo costante tra 2016 e 2019, grazie alla riduzione dei comportamenti a rischio (come alcol e fumo), all'aumento della speranza di vita ed alla diminuzione della mortalità per malattie non trasmissibili. Miglioramenti comunque inadeguati rispetto al raggiungimento dei target previsti per il 2030, a causa delle numerose lacune dal punto di vista delle risorse, della debole copertura vaccinale per gli anziani, della riduzione dei posti letto, della carente integrazione tra sociale e sanitario, della debolezza della medicina di comunità e degli sprechi. Insufficiente risulta anche la consapevolezza dell'importanza delle interconnessioni tra salute, benessere, ambiente, economia e mondo delle istituzioni, e dell'approccio *One Health* e "Salute in tutte le politiche". E ciò nonostante alcuni significativi passi avanti previsti dalla Missione 6 del PNRR e dall'Atto di Indirizzo di marzo 2024 del Ministero della Salute.

³⁶ A cura di Carla Collicelli con i contributi di R. Crialesi e A. Burgio dell'ISTAT (paragrafi 3.2.1, 3.2.3, 3.4.1, 3.4.2, 3.6), D. D'Angela, B. Polistena e F. Spandonaro di CREA-Sanità (paragrafi 3.2.2, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5, 3.4.3), C. Napoli di INMP (paragrafo 3.4.5), P. Quinto e N. Ferrante di Agenas (paragrafo 3.4.4).

3.2. Input di sistema e risorse

3.2.1. Aspetti demografici e sociali

Dal 2008, anno di picco relativo della natalità, le nascite si sono ridotte di un terzo. Da allora il saldo naturale è diminuito in modo progressivo, toccando il minimo nel biennio 2020-2021, quando si è registrata una riduzione di oltre 300 mila individui in media annua. Il 2023 si contraddistingue per un nuovo record del minimo di nascite (379 mila) e per una diminuzione del numero di decessi (661 mila), in calo di 54 mila unità rispetto all'anno precedente, segnando una decisa inversione di tendenza per la mortalità. Il saldo naturale è ancora fortemente negativo (-280 mila unità) e solo la dinamica migratoria positiva (274 mila) consente di contenere il calo della popolazione residente. Nel tempo dunque la popolazione ha ridotto la sua capacità di rinnovarsi per effetto dell'apporto quantitativo delle nuove generazioni, configurando quello che viene definito "inverno demografico" ed ha raggiunto al 1° gennaio 2024, il valore di 58 milioni 990 mila unità. Nel panorama europeo, l'Italia si conferma uno dei paesi a più bassa e tardiva fecondità, ma anche quello con i più elevati livelli di sopravvivenza. I dati mostrano anche come la perdita di abitanti sia in larga parte concentrata nel Sud Italia, nei centri con meno di 5 mila abitanti e nelle aree interne dove è diminuita di 32 mila unità rispetto al 2022³⁷. Si accentuano dunque gli squilibri demografici sui territori, soprattutto i più fragili. Tra le cause pesano, non solo la minore fecondità (il numero medio di figli per donna è sceso a 1,20 nel 2023), ma anche il cosiddetto "effetto struttura", ovvero la riduzione della popolazione femminile nelle età convenzionalmente considerate riproduttive

Per quanto riguarda la speranza di vita alla nascita, nel 2023 questa ha toccato gli 83,1 anni, 6 mesi in più del 2022. Tra gli uomini la speranza di vita alla nascita è di 81,1 anni (+6 mesi sul 2022), tra le donne 85,2 anni con un guadagno sul 2022 inferiore ai maschi (+5 mesi).

Tutto ciò si traduce in un ulteriore invecchiamento della popolazione: al 1° gennaio 2023 l'età media è stimata pari a 46,4 anni, in aumento di oltre due mesi rispetto alla stessa data dell'anno precedente. La popolazione al di sopra dei 65 anni di età costituisce il 24,1% della popolazione residente totale (era il 23,8% al 1° gennaio 2022). Dal 2019 a oggi, questa quota è aumentata di 1,2 punti percentuali. Nello stesso arco di tempo, la quota di popolazione più giovane, al di sotto dei 15 anni, è diminuita di più di mezzo punto percentuale, cosicché oggi costituisce il 12,5% della popolazione (12,7% al 1° gennaio 2022).

Aumentano gli ultra 80enni: con 4 milioni 554 mila individui, quasi 50 mila in più rispetto a 12 mesi prima, superano il numero dei bambini sotto i 10 anni (4 milioni 441 mila). A inizio 2024 si registra anche un nuovo record di ultracentenari: oltre 22.500, mila in più rispetto all'anno precedente. Considerando l'indice di vecchiaia, ovvero il rapporto tra popolazione over 65 e quella under 15, l'Italia è il paese più anziano, con un valore dell'indice pari a 188. All'Italia seguono il Portogallo, la Grecia, la Germania, la Croazia e la Finlandia, tutti con un indice superiore a 150.

Le previsioni sul futuro demografico in Italia restituiscono un quadro preoccupante³⁸. La dinamica della popolazione risulta in calo lungo tutto l'orizzonte di previsione Istat. Nello scenario mediano, la popolazione residente passa da 58,9 milioni al 1° gennaio 2023 a 56,1 mln nel 2042, a 54,4 mln nel 2050. Il processo di invecchiamento è destinato a proseguire anche nei prossimi anni, le proiezioni dell'Istat, infatti, prevedono che nel 2042 la popolazione over 65enni ammonterà a 18,7 milioni, rispetto a circa 14 milioni nel 2023, con un indice di vecchiaia che salirà a 304. Al contrario, la popolazione nella fascia 15-64 anni diminuirà a 31,3 milioni dagli oltre 37,5 milioni attuali.

Nel 2042 la popolazione ultraottantenne aumenterà del 33,7% rispetto al 2022, superando i 6 milioni; quella degli ultranovantenni addirittura arriverà a 2,3 milioni (+56,8 per cento sul 2022). Si tratta di scenari che pongono molti interrogativi sulla capacità dell'Italia di far fronte a una situazione demografica "sconosciuta", nel senso che nessun grande paese l'ha mai sperimentata fino a ora in queste proporzioni.

I mutamenti demografici previsti nei prossimi decenni avranno effetti importanti anche sulle strutture familiari: le famiglie aumenteranno in termini assoluti, ma saranno sempre più piccole e sempre più

37 Istat, Rapporto annuale sulla situazione del paese. Anno 2024. <https://www.istat.it/produzione-editoriale/rapporto-annuale-2024-la-situazione-del-paese-2/>

38 Istat, Previsioni della popolazione. Anni 2022-2080. <https://demo.istat.it/?l=it>

frammentate³⁹. Oggi abbiamo 9 milioni di persone anziane sole o a rischio isolamento nel nostro Paese su un totale di 13,9 milioni di anziani. Il 65% degli anziani, dunque, è solo oppure è in coppia con il coniuge in situazioni di fragilità

In prospettiva si stima un aumento delle famiglie unipersonali che passeranno da 8,4 a 9,8 milioni nell'arco di 20 anni (+17%). Di questi molti saranno anziani soli, in particolare per gli uomini soli con 65 anni e più si prevede un aumento di 380 mila unità entro il 2035, per le donne sole coetanee si valuta invece un aumento di ben 652 mila. I primi arriverebbero a rappresentare in tale anno il 37,6% del totale degli uomini soli, le seconde addirittura il 68,8% delle donne sole.

Visto che il benessere, l'autonomia e la capacità di avere una vita di relazione soddisfacente dipende in larga misura dalle condizioni di salute, dalle cronicità e dalle limitazioni funzionali che ne derivano, è importante considerare questi aspetti nel delineare i fattori di contesto del settore sanitario. Le stime relative al 2022 valutano che a 65 anni l'aspettativa di vita di un uomo si attesta a 18,9 anni, dei quali 10,2 anni vissuti senza alcuna limitazione nelle attività, mentre i restanti 8,7 anni con limitazioni. Rispetto al 2009, nonostante la battuta d'arresto dovuta alla pandemia, è aumentata l'aspettativa di vita, e il guadagno ha riguardato in particolare gli anni vissuti senza limitazioni, che sono aumentati di un anno, da 9,2 anni nel 2009 a 10,2 nel 2022, mentre quelli con limitazioni restano fermi a 8,7 anni. Per le donne, a 65 anni la vita attesa è di 21,9 anni, di cui solo circa 10 senza alcuna limitazione, il che delinea una situazione della componente femminile peggiore. Tuttavia, rispetto al 2009, anche per loro aumentano di circa un anno gli anni di vita senza limitazioni, da 8,8 anni a 9,9, riducendosi anche quelli con limitazioni, da 12,7 anni a 12,0. Tale scenario appare coerente con l'ipotesi che i processi degenerativi legati all'invecchiamento (insorgenza di patologie croniche debilitanti e limitazioni dell'autonomia della persona), si stiano gradualmente posticipando per effetto dei continui progressi diagnostici e terapeutici, ma anche per la maggiore attenzione alla prevenzione primaria e secondaria delle nuove generazioni di anziani.

Più in generale si constata nel tempo un miglioramento delle condizioni di salute degli anziani: le persone in buona salute sono passate dal 29,4% del 2009 al 37,8% del 2023 e, parallelamente si è ridotta la condizione di multi-cronicità⁴⁰ (dal 38,7% del 2003 al 34,3% del 2022).

L'aumento degli anziani potrebbe avere effetto anche sul numero di persone con limitazioni gravi, infatti, nel 2022 le persone in questa condizione sono circa 2 milioni e 900 mila⁴¹, dei quali 362 mila fino a 44 anni di età, 718 mila tra i 45 e i 64 anni, 450 mila tra i 65 e i 74 anni e 1 milione 380 mila di età superiore ai 75 anni.

Questo ultimo gruppo vive spesso in condizione di fragilità e solitudine. Infatti circa il 28,4% delle persone con disabilità vive in solitudine, il 55,4% lamenta cattive condizioni di salute ed anche l'insieme degli adulti genericamente intesi soffre per l'86,5% di almeno una malattia cronica grave. La fragilità di queste persone e delle loro famiglie si riflette anche sulle loro condizioni economiche, a causa dei costi elevati per la cura e l'assistenza, ma anche dello svantaggio nella produzione del reddito.

3.2.2. Le risorse finanziarie e strutturali

Il settore pubblico rimane la principale fonte di finanziamento della spesa sanitaria in tutti i Paesi Europei. Per quanto concerne l'Italia, a partire dal 2011 la quota pubblica della spesa è diminuita fino al 2019 per poi iniziare nuovamente ad aumentare a partire dal 2020 (+0,4 % nell'ultimo anno). In particolare, l'Italia nel 2022 registra una quota di finanziamento pubblico pari al 75,6%, che risulta fra le più basse dei Paesi europei entrati nell'Unione prima del 1995. Seguendo l'evoluzione del livello del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, è possibile osservare come, nell'ultimo decennio, sia aumentato in media di € 2,2 miliardi l'anno. Nel periodo pre-pandemico (2013-2019) l'incremento è stato del 7,0% (+1,1% medio annuo), in quello pandemico (2019-2021) ha raggiunto il 6,6% (+3,3% medio annuo), per poi assestarsi nel periodo 2021-2023 al 5,6% (+2,8% medio annuo). Il cambio di passo osservabile tra i periodi 2013-2019 e i successivi (2019-2021 e 2021-2023) è stato determinato dai maggiori stanziamenti finalizzati al contrasto della crisi pandemica: il livello del fabbisogno sanitario nazionale standard

39 Istat, Previsioni delle famiglie. Anni 2022-2042. <https://demo.istat.it/?l=it>

40 Si intende essere affetti da 3 o più delle seguenti patologie croniche: diabete, ipertensione arteriosa, infarto del miocardio, angina pectoris o altre malattie del cuore, bronchite cronica/enfisema/insufficienza respiratoria, asma bronchiale, malattie allergiche, tumore (incluso linfoma o leucemia), ulcera gastrica o duodenale, calcolosi del fegato e delle vie biliari, cirrosi epatica, calcolosi renale, artrosi/artrite, osteoporosi, disturbi nervosi.

cui concorre lo Stato è passato nel periodo pandemico da € 114,5 miliardi a € 122,1 miliardi. Facendo riferimento all'ultimo quinquennio (2018- 2023), il fabbisogno standard nominale è aumentato di € 15,5 miliardi mentre in termini reali si è verificata una flessione di circa € 3,0 miliardi.

Per quanto concerne la spesa privata, nel 2022 questa ammontava a € 40,2 miliardi, mentre nell'ultimo anno considerato, in tutte le Regioni, si è registrato un incremento della spesa privata intorno al 5,0%.

La spesa *Out of Pocket* (€ 36,0 miliardi), in particolare, rappresenta l'89,6% della spesa privata totale mentre quella intermediata (€ 4,2 miliardi) riguarda il restante 10,4% (in aumento di 0,5% rispetto all'anno precedente). La spesa intermediata si stima, a sua volta, composta per il 76,5% da polizze collettive (€ 3,2 miliardi), in crescita del +5,0% rispetto al 2021, e per il 23,5% (€ 737,8 milioni) da polizze individuali (+33,4% rispetto al 2021). Con notevoli differenze, visto che la componente intermediata rappresenta il 17,1% della spesa privata nel Nord-Ovest, il 10,6% nel Nord-Est, il 10,1% nel Centro e solo il 2,6% nel Sud.

Per completezza, allargando l'analisi alla spesa sociale di rilevanza sanitaria, ovvero quella relativa a non autosufficienza e disabilità, si osserva che le provvidenze economiche erogate dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS) per le pensioni e/o indennità di accompagnamento a invalidi civili, a non udenti e a non vedenti, ammontavano per il 2022 a circa € 21,7 miliardi, cui vanno aggiunte le somme erogate dai Comuni a favore di soggetti non-autosufficienti (disabili e anziani), pari a € 1,2 miliardi, e gli oneri per i permessi retribuiti previsti dalla L. n. 104/1992 per dipendenti sia del settore pubblico che di quello privato (€ 2.432,4 milioni), arrivando ad un totale di € 26,0 miliardi.

3.2.3. Il personale

Il personale del Servizio Sanitario Nazionale è stato oggetto, fino al periodo pre-pandemia da COVID-19, di pesanti politiche di contenimento della spesa sanitaria pubblica, protratte per molti anni e basate principalmente su interventi di blocco del *turn over*. Da cui l'anzianità del personale sanitario. Nel 2021 il 55% circa dei medici aveva più di 55 anni, a fronte del 44% in Francia e Germania e del 33% in Spagna⁴². Sale al 77% la stima per i medici di medicina generale (MMG) over 54 anni, per i quali preoccupa anche la scarsa dotazione (68,1 MMG per 100.000 abitanti) rispetto a Germania (72,8), Spagna (94,4) e Francia (96,6).

Negli ultimi 10 anni il numero di MMG è diminuito di oltre 6.000 unità, da 45.437 nel 2012 a 39.366 nel 2022⁴³, dato previsto in ulteriore peggioramento nei prossimi anni in conseguenza dei pensionamenti che si presenteranno. La carenza di MMG riguarda soprattutto il Nord, con 59,9 MMG per 100.000 abitanti, a fronte di 63,9 al Centro e 72,0 nel Mezzogiorno. Il numero di assistiti per MMG è quindi fortemente aumentato, da 1.156 nel 2012 a 1.301 nel 2022 e la percentuale di MMG con più di 1.500 assistiti (limite superiore fissato dalla normativa nazionale vigente) è passato dal 27,3% al 47,7% (con una forbice amplissima tra 71,0% della Lombardia e 22,4% della Sicilia). L'Italia con 423,4 medici (generici e specialisti) ogni 100.000 abitanti nel 2022⁴⁴ (+3,3% rispetto al 2019) si colloca al quattordicesimo posto tra i paesi dell'Unione europea – con una dotazione più elevata rispetto alla Francia (318,3) e più bassa rispetto a Germania (453,0) e Spagna (448,7)⁴⁵. Rispetto alle aree diverse geografiche, la dotazione è maggiore al Centro (477,5), con un massimo pari a 501,8 nel Lazio, e più bassa nel Nord-ovest (398,1), con un minimo pari a 339,3 nella PA di Trento.

Anche la presenza di infermieri è, da molti anni, particolarmente bassa rispetto al contesto europeo: si tratta di 621,3 infermieri ogni 100.000 abitanti nel 2021, a fronte di 1.203,2 in Germania, 858,1 in Francia e 633,9 in Spagna⁴⁶. Considerando anche le ostetriche, il dato più recente relativo al 2022 ammonta a 682,5 unità (+6,6% rispetto al 2019), con una dotazione più elevata al Centro (743,5) e minima nelle Isole (621,6)⁴⁷. A livello regionale, tassi più elevati si registrano in Liguria (809,6), PA di Bolzano (831,7), PA di Trento (833,6) e Molise (883,3), mentre sono solo 585,2 in Calabria, 604,0 in Lombardia, 604,7 in Sicilia.

42 Eurostat database: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (consultazione 18/06/2024).

43 Ministero della Salute, Annuario Statistico del Servizio Sanitario Nazionale, anni vari. https://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_5.jsp?lingua=italiano&area=statisticheSSN&menu=annuario

44 Istat, Gli indicatori del Benessere Equo e Sostenibile (BES). [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/gli-indicatori-del-bes](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/gli-indicatori-del-bes)

45 I dati relativi a Francia, Germania e Spagna sono riferiti al 2021.

46 Eurostat database: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (consultazione 18/06/2024).

47 Istat, Gli indicatori del Benessere Equo e Sostenibile (BES). [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/gli-indicatori-del-bes](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/gli-indicatori-del-bes)

3.3. Output e servizi resi

3.3.1. Assistenza ospedaliera

Negli ultimi anni l'Italia è diventato il Paese europeo che fa minor ricorso all'ospedalizzazione, dopo l'Olanda. Di contro si registra una degenza media fra le più alte in Europa, dato peraltro coerente tanto con l'ipotesi che il minor ricorso al ricovero si accompagna ad una selezione dei pazienti, nel senso di una attitudine a privilegiare l'accesso dei pazienti più severi, quanto con la struttura demografica italiana caratterizzata da una popolazione più anziana. Nell'ultimo decennio (2022-2012) si sono ridotti i ricoveri ordinari in acuzie del -20,9%; seguono quelli diurni in acuzie, con una riduzione del -37,5%, mentre quelli in riabilitazione ordinaria si sono ridotti del -16,0% rispetto al 2012 e quelli diurni del -47,0%. Infine, i ricoveri in lungodegenza si sono ridotti del -36,5%.

Nel 2022, la degenza media ordinaria in acuzie era pari a 7,2 giornate, in aumento (+0,5 gg rispetto al 2012); quella in riabilitazione era pari a 26,4 giornate (+0,2 gg. rispetto al 2012) e quella in lungodegenza a 24,8 giornate (-3,9 gg.). Per quanto concerne gli accessi diurni medi, quelli in acuzie risultavano pari a 2,7 (in riduzione di -0,1 gg. rispetto al 2012); in riabilitazione erano pari a 16,7 (+3,7 gg.). A livello regionale la degenza media dei ricoveri ordinari in acuzie, standardizzata per età, varia fra il valore massimo della Valle d'Aosta (8,4 gg.) e quello minimo della P.A. di Bolzano (6,4 gg.).

In termini di offerta, circa un quarto (27,1%) dell'attività di ricovero viene erogata da strutture private accreditate, con una importante variabilità a livello regionale, e circa il 35% di tutti i ricoveri chirurgici viene effettuato in strutture private. Nell'ultimo quinquennio è cresciuto il ricorso alle strutture private accreditate per tale tipologia di ricoveri di 2,3 punti percentuali, e quasi esclusivamente per attività di tipo chirurgico.

3.3.2. Prevenzione e vaccinazioni

In area Ocse la crescita media annuale della spesa sanitaria per prevenzione (in termini reali) è stata pari al + 2,3% nel periodo 2015-2019, contro il 49,5% degli anni 2019-2021, accelerazione evidentemente legata all'impatto della pandemia di Covid-19 che ha dato vita ad una maggiore consapevolezza rispetto all'importanza della prevenzione.

Per le attività di prevenzione l'Italia spende una quota di spesa sanitaria pubblica maggiore della media europea, collocandosi in ottava posizione. Va però detto che in termini reali pro-capite (euro a parità di potere di acquisto), il livello di spesa italiana pone il Paese in undicesima posizione.

A livello nazionale, per il Livello Essenziale di Assistenza (LEA) "Prevenzione collettiva e sanità pubblica" si stima per il 2021 una spesa di € 7,19 miliardi, con un aumento del 15,9% rispetto al 2020 e pari al 5,2% (4,8% nel 2020) della spesa pubblica complessiva. A livello regionale, si evidenzia una elevata variabilità, che passa da € 84,6 pro-capite del Friuli Venezia Giulia a € 157,9 della Valle d'Aosta.

In termini di servizi attivati, prevalgono i costi per le attività di "sorveglianza, prevenzione e controllo delle malattie infettive e parassitarie, inclusi i programmi vaccinali" (che assorbono il 40,0% del totale, il che non meraviglia trattandosi di un anno pandemico), seguiti da quelli per "salute animale e igiene urbana veterinaria", per "sorveglianza e prevenzione delle malattie croniche" (inclusi la promozione di stili di vita sani ed i programmi organizzati di screening) e per la "tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati".

Per gli screening oncologici, si registra una spesa di € 7,7 pro-capite (€ 7,3 nel 2020), in calo rispetto a quelli pre-pandemici.

Per le vaccinazioni la spesa ammonta a € 29,0 pro-capite (+66,8% rispetto al 2020). In particolare, nel 2021 si è registrata una ripresa della spesa per vaccini (+6,7% rispetto al 2020), seguita nel 2022 da una riduzione significativa (-9,0% rispetto al 2021, anche qui con una forte variabilità regionale).

3.3.3. Assistenza specialistica ambulatoriale

Per quanto concerne la rete di assistenza specialistica ambulatoriale, si può notare una relazione diretta tra il numero di strutture erogatrici e il numero di residenti, con una maggiore frammentazione nelle regioni del Sud, determinata dalla presenza di strutture di dimensioni inferiori rispetto alla media nazionale. Rispetto alla riduzione registrata durante la pandemia in termini di volumi di prestazioni totali, non si evidenzia ancora un completo recupero.

Per quanto concerne la spesa per la specialistica ambulatoriale, si osserva un calo del 31,5% dei ricavi legati alle compartecipazioni per le prestazioni erogate da strutture pubbliche nel 2022 rispetto al periodo pre-pandemico. Nonostante un incremento graduale rispetto al drastico calo osservato tra il 2019 e il 2021, i valori rimangono al di sotto di quelli precedenti alla pandemia.

Interessante è invece il recupero riportato nel 2022 per i ricavi dell'attività in intramoenia, che addirittura supera le medie osservate precedentemente. Il che indica la continuazione del trend di progressivo direzionamento della domanda assistenziale verso il settore privato.

3.3.4. Assistenza farmaceutica e dispositivi

La spesa farmaceutica si attesta nel 2023 su € 33,5 miliardi. riprendendo la crescita che si era arrestata con la pandemia. La spesa pubblica rappresenta circa il 70% del totale ed è cresciuta rispetto al 2015 dell'1,6% annuo. La spesa a carico dei cittadini (comprendente il ticket di compartecipazione alla spesa, i medicinali di "classe A" acquistati privatamente e i farmaci di "classe C"), pari a € 9,9 miliardi, è in aumento del 2,7% rispetto al 2020. La spesa farmaceutica potenzialmente compresa nei LEA è pari a € 25,8 miliardi (77,3% della spesa farmaceutica totale). L'acquisto diretto da parte delle famiglie di farmaci di "classe A" come anche la compartecipazione dei cittadini, riducono complessivamente del 7,0% l'onere pubblico per l'erogazione dei LEA.

A livello regionale si rileva il permanere di un rilevante gap di ricorso ai farmaci equivalenti che non comportano oneri per il SSN nel meridione, probabilmente anche a causa della carenza di una adeguata informazione dei cittadini in merito.

Da un punto di vista della governance del settore, va osservato che continua a sussistere in Italia il meccanismo del payback, a seguito del quale la spesa pubblica effettiva per farmaci viene ridotta del 5,5%. Il che non impedisce che si continui a verificare, nonostante l'introduzione, nel 2021, dei nuovi tetti di spesa, di un cospicuo sovrappiù.

Per quanto riguarda i dispositivi medici (DM) il costo annuo sostenuto dal SSN si colloca tra €13,8 e 15,7 miliardi. Considerando che la spesa media europea pro-capite per tecnologie medicali è pari a € 312,0, e che l'onere medio pro-capite stimato per l'Italia risulta nel range € 232,6 - 264,3, la spesa media italiana risulta inferiore a quella europea del 15-25%.

In termini di dinamica temporale, rispetto al 2019 (anno pre-pandemico) si è registrata una crescita della spesa media pro-capite per DM del +19,9%, maggiore per i "Dispositivi medico diagnostici in vitro" (+5,2 punti percentuali), per via della casistica relativa ai tamponi per il Covid-19.

3.3.5. Provvidenze in denaro

Rispetto alla spesa sociale di rilevanza sanitaria, relativa a non autosufficienza e disabilità, si registra in Italia un forte peso delle provvidenze economiche erogate dall'INPS per le pensioni e/o indennità di accompagnamento a invalidi civili, a non udenti e a non vedenti, che ammontano per il 2022 a circa € 21,7 miliardi, cui vanno aggiunte le somme erogate dai Comuni a favore di soggetti non-autosufficienti (disabili e anziani), pari a € 1,2 miliardi, e gli oneri per i permessi retribuiti previsti dalla L. n. 104/1992 per dipendenti sia del settore pubblico che di quello privato (€ 2.432,4 milioni), il che porta ad un totale di € 26,0 miliardi, importo significativo che però rimane abbastanza stabile nel tempo.

3.4. Qualità, efficienza, efficacia

3.4.1. Soddisfazione e qualità percepita

Il punteggio medio (in una scala da 0 a 10) relativo alla fiducia dei cittadini nei confronti dei medici è pari nel 2023 a 6,9, mentre per l'altro personale sanitario è pari a 6,8, valori più bassi rispetto a quelli del 2021, quando erano rispettivamente pari a 7,3 e 7,2. Tale peggioramento è più evidente nel Mezzogiorno (da 7,1 a 6,7 per i medici, da 6,9 a 6,5 per altro personale sanitario), dove erano stati registrati valori più bassi già nel 2021⁴⁸.

Un giudizio insufficiente (punteggio tra 0 e 5) viene espresso dal 20,1% dei cittadini per i medici e dal 21,3% per l'altro personale sanitario, con valori massimi nel Mezzogiorno (rispettivamente 24,2% e 26,6%). Al Nord si tratta dell'8,5% per i medici e del 18,9% per l'altro personale sanitario, mentre al Centro i valori ammontano a 16,8% e 18,0%. A livello regionale, punteggi compresi tra 0 e 5 sono stati assegnati più frequentemente per il personale medico dai residenti in Valle d'Aosta (29,3%), Calabria (26,5%), Sicilia (26,3%) e Sardegna (24,3%) e per il personale sanitario non medico in Sicilia (29,0%), Calabria (27,8%), Campania (27,6%) e Molise (26,5%).

Un giudizio positivo (punteggio tra 8 e 10) per i medici è stato espresso in media dal 42,8% dei cittadini, valore che sale al 52,6% nella PA di Trento, 49,1% in Emilia-Romagna, 47,5% in Toscana e 46,2% nelle Marche. Nelle stesse regioni e nella PA di Bolzano è superiore alla media nazionale, pari al 39,3%, il giudizio positivo anche per l'altro personale sanitario.

3.4.2. Il dato sulle rinunce alle cure

L'indicatore di rinuncia a prestazioni sanitarie per problemi economici, problemi di offerta (lunghe liste di attesa) o difficoltà a raggiungere i luoghi di erogazione del servizio è stato incluso come indicatore di equità nel nuovo Sistema di Garanzia dei LEA. Nel 2023, sono circa 4,5 milioni le persone che hanno dichiarato di aver rinunciato a visite mediche (escluse odontoiatriche) o ad accertamenti sanitari, pari il 7,6% della popolazione. Nel 2022 erano pari al 7,0% e nel 2019, anno pre-pandemico, al 6,3%. Pertanto, l'indicatore mostra una tendenza al peggioramento, escludendo l'eccezionalità delle conseguenze legate al Covid-19 che avevano fatto incrementare il valore all'11,0% nel 2021⁴⁹.

La quota di cittadini che rinuncia a prestazioni sanitarie è massima nella fascia di età 55-59 anni (11,1%), è più bassa ma comunque elevata tra gli anziani di 75 anni e più (9,8%) e minima tra i bambini fino ai 13 anni (1,3%). Nel confronto di genere emerge uno svantaggio delle donne, con il 9,0% che indica almeno una rinuncia, contro il 6,2% degli uomini.

Rispetto alle aree geografiche la quota più alta di rinuncia si registra al Centro (8,8%), mentre nel Mezzogiorno è pari al 7,7% e al Nord al 7,1%. A livello regionale si rileva una spiccata variabilità con un divario tra minimo e massimo di 8,6 punti percentuali analogo al 2023 rispetto al *gap* registrato prima della pandemia (2019 8,5%). Il dato peggiore si conferma in Sardegna con un valore pari al 13,7%, seguita dal Lazio (10,5%) e dalle Marche (9,7%). All'opposto si collocano il Friuli-Venezia Giulia, le PA di Bolzano e Trento, Emilia Romagna, Toscana e Campania con valori inferiori al 6%.

Per quanto riguarda i motivi della rinuncia, è interessante rilevare come i motivi economici siano rimasti sostanzialmente stabili tra 2019 (4,3%) e 2023 (4,2%), ma siano passati in secondo piano negli anni del Covid-19 (circa 2,9%). Invece sono aumentate in maniera significativa le rinunce dovute alle lunghe liste di attesa, passate negli stessi anni dal 2,8% nel 2019, al 3,8% nel 2022 e al 4,5% nel 2023. Queste dinamiche sono influenzate dall'esperienza del Covid-19, che ha costituito una barriera all'accesso ai servizi sanitari sia nel 2020 (il 4,9% della popolazione ha dichiarato almeno una rinuncia per tale motivo), che nel 2021 (5,9%) e le cui conseguenze sono scemate nel 2022 (1,2%) e si sono esaurite nel 2023 (0,1%).

48 Istat, Rapporto BES 2023. <https://www.istat.it/it/archivio/295254>

49 Istat, Rapporto BES 2023. <https://www.istat.it/it/archivio/295254>

3.4.3. Le performance regionali secondo lo studio di CREA-Sanità

Lo studio del C.R.E.A. Sanità sulle Performance Regionali in termini di opportunità di tutela della salute nelle diverse Regioni si basa sulla analisi di 3 dimensioni (appropriatezza, esiti e sociale) che contribuiscono per oltre il 65% alla performance, seguite da innovazione ed equità (11,4% e 11,2% rispettivamente), e dalla dimensione economico-finanziaria, che contribuisce per poco più del 10%.

L'indice complessivo di performance per il 2023 oscilla da un massimo del 60% del risultato ottimale ad un minimo del 26%: rispettivamente registrati nel Veneto ed in Calabria.

Nel ranking si identificano quattro gruppi di Regioni:

- Veneto, Piemonte, P.A. di Bolzano e Toscana con livelli complessivi di tutela significativamente migliori dalle altre, e un indice di performance che supera il 50%;
- nel secondo gruppo (indice tra il 50% ed il 45%), si collocano Friuli Venezia Giulia, P.A. di Trento, Emilia Romagna, Liguria, Valle d'Aosta, Marche e Lombardia;
- nel terzo Sardegna, Campania, Lazio, Umbria, Abruzzo e Puglia (range 37-44%);
- le ultime quattro Regioni (Sicilia, Molise, Basilicata e Calabria) si attestano su livelli di performance inferiori al 35%.

Gli indicatori relativi alla presa in carico extra-ospedaliera dei malati cronici assumono una particolare importanza in ossequio alla crescente attenzione verso il potenziamento dell'assistenza territoriale. In termini dinamici, sebbene i livelli rimangano complessivamente distanti dai valori ottimali, si può osservare come nel periodo 2017-2022 si sia registrato un miglioramento dell'indice complessivo del 46%: incremento che ha interessato soprattutto le Regioni del Mezzogiorno, ma anche quelle del Nord-Est, del Nord-Ovest e del Centro.

Degno di attenzione è che il miglioramento nel periodo è stato inversamente proporzionale ai livelli di performance di partenza, in quanto sono migliorate soprattutto le Regioni con più bassi livelli di performance. Il che suggerisce la presenza di un trend di riduzione delle disparità nelle opportunità di tutela della salute fra le Regioni, da un lato, e dall'altro che per le Regioni con performance migliori esistono probabilmente dei limiti strutturali nell'attuale assetto del sistema.

In termini di equità, principio fondante dell'intervento pubblico in Sanità, si osserva in particolare nel 2021 il fenomeno dell'impoverimento per spese sanitarie private, che ha colpito 423.041 nuclei familiari, ovvero l'1,6% di tutte le famiglie. Dopo la riduzione registrata nel 2020, il fenomeno ha ripreso ad aumentare raggiungendo un livello superiore a quello del 2019. Nel periodo 2015-2021 l'incidenza del fenomeno è crescita di 0,2 punti percentuali e continua ad interessare soprattutto il Sud del Paese. L'impoverimento interessa soprattutto le coppie di anziani over 75 (3,6%), gli anziani soli (2,3%) e le famiglie di stranieri. Sommando all'impoverimento il dato delle rinunce per motivi economici, è possibile stimare la crescita del disagio economico causato dai consumi sanitari dello 0,6 % in un anno, un disagio che tocca il 6,1% delle famiglie. Il dato è significativamente superiore nel Sud del Paese (8,0%).

Anche il fenomeno della "catastroficità", ovvero delle spese sanitarie ad alta incidenza sui consumi familiari, è ripreso ad aumentare, interessando il 2,8% delle famiglie residenti; colpisce maggiormente il Mezzogiorno, anche se nel periodo 2015-2021 è particolarmente aumentata l'incidenza nel Nord.

In sintesi, la pandemia ha sicuramente comportato un ulteriore peggioramento degli aspetti equitativi del SSN, muovendo da uno scenario già critico. Nel periodo 2015-2021 si registra un peggioramento di tutti gli indicatori di equità e gli ultimi dati indicano un inasprimento del fenomeno, con le spese per cure dentistiche e la specialistica a rappresentare le maggiori cause di iniquità di accesso.

3.4.4. Il Piano Nazionale Esiti

Dal 2012 l'Agenzia Nazionale dei Servizi Sanitari Regionali (AGENAS) realizza, su mandato del Ministero della Salute, il Programma Nazionale Esiti (PNE)⁵⁰, volto a monitorare e analizzare l'efficacia, la sicurezza, l'appropriatezza e l'equità delle cure erogate in Italia nell'ambito dei LEA, attraverso lo studio della variabilità tra strutture ospedaliere e/o tra aree territoriali di residenza. Il PNE utilizza quale fonte informativa ufficiale il flusso SDO (Scheda Dimissioni Ospedaliere) linkato con l'anagrafe Tributaria e il flusso EMUR (Emergenza Urgenza). L'Edizione 2023, riferita all'attività assistenziale erogata nell'anno 2022 da circa 1.400 ospedali pubblici e privati (per i quali sono stati ricostruiti anche i trend temporali a partire dal 2015), ha previsto il calcolo di 195 indicatori, di cui 170 relativi all'assistenza ospedaliera e 25 relativi all'assistenza territoriale (quest'ultima valutata indirettamente in termini di ospedalizzazione evitabile, esiti a lungo termine e accessi impropri in pronto soccorso). In un quadro di generale resilienza del SSN, i dati mostrano come il 2022 sia stato un anno caratterizzato da una sostanziale ripresa nell'erogazione dell'assistenza, con un riallineamento del numero delle prestazioni ai livelli pre-pandemici. In particolare si sono registrati 328 mila ricoveri in più rispetto al 2021, sebbene ancora lontani dai livelli del 2019 (-10%). La ripresa ha riguardato specificamente i ricoveri programmati (da -25% nel 2020 a -9% nel 2022) e quelli diurni, mentre è generalmente rimasto stabile il gap per le attività in emergenza (-13% rispetto al 2019), anche in ragione del calo nell'inappropriatezza del ricorso al Pronto Soccorso. Complessivamente, nel triennio 2020-2022 la riduzione dell'attività ospedaliera stimata sui volumi del 2019 è stata pari a 3 milioni e 800 mila ricoveri.

Per l'ambito perinatale, si è registrata una diminuzione del numero di parti ed una leggera riduzione dei punti nascita (da 442 nel 2021 a 434 nel 2022), dei quali circa un terzo non ha raggiunto la soglia minima dei 500 parti/anno (per un valore corrispondente di casistica pari al 6,7%); solamente 140 punti nascita hanno superato la soglia dei 1.000 parti/anno (pari al 63% del volume totale di parti su base nazionale). Si è registrata inoltre un'inversione di tendenza rispetto al ricorso a procedure ad alto rischio di inappropriatezza, come il taglio cesareo, ritornato ai livelli del 2017 (23%).

In ambito chirurgico, la propensione al ricorso alla pratica chirurgica è maggiore da parte delle strutture private, con un evidente gradiente Nord-Sud e una marcata variabilità intra-regionale. In area cardiovascolare, si è registrato un lieve aumento dei ricoveri per infarto miocardico acuto (IMA), con circa 1.200 in più rispetto al 2021 e un riavvicinamento parziale al trend pre-pandemico (-6,5% sul valore atteso). Per quanto riguarda la mortalità a 30 giorni dall'ammissione in ospedale, si è registrata nel 2022 una percentuale pari a 7,7%, poco al di sopra dell'atteso (7,0%), ma in diminuzione rispetto al 2020 (8,4%). In merito alla tempestività di accesso all'angioplastica coronarica (PTCA), la proporzione effettuata entro 90 minuti è rimasta complessivamente costante nel triennio, passando da un valore mediano del 56% nel 2020 al 57% nel 2022, ancora al di sotto della soglia prevista dal DM 70/2015 (60%). Rispetto all'equità nell'accesso a questo tipo di prestazione, anche nel 2022 si è registrata una proporzione minore di donne con STEMI che accedono tempestivamente all'angioplastica coronarica rispetto agli uomini (43% vs 54%). Questo svantaggio si traduce in un aumento della mortalità a 30 giorni dopo un episodio infartuale per le donne. Relativamente al numero di ricoveri per bypass aortocoronarico isolato, nel 2022 è proseguito il recupero del gap rispetto al trend pre-pandemico, con uno scostamento stimabile intorno a -10%. Relativamente alla soglia minima dei 200 interventi/anno indicata dal DM 70/2015, si è osservata una diminuzione delle strutture sopra soglia (11 rispetto alle 15 del 2021), corrispondente al 24% del volume complessivo dei ricoveri. La mortalità a 30 giorni è rimasta mediamente al di sotto della soglia del 4%.

Riguardo all'area oste muscolare, nel 2022 per la frattura del collo del femore, 418 strutture (61%) hanno raggiunto la soglia dei 75 interventi/annui indicata dal DM 70/2015, coprendo il 96% dell'attività chirurgica complessiva, anche se alcune strutture hanno mostrato volumi particolarmente esigui. Il numero dei pazienti di età 65+ anni che sono entrati in camera operatoria tempestivamente (entro 48h dall'accesso in struttura) è leggermente aumentata rispetto all'anno precedente: 53% rispetto al 48% nel 2021, percentuali ancora lontane dalla soglia del 60% indicata dal DM 70/2015. La proporzione di interventi eseguiti entro 48 ore è tendenzialmente più bassa per gli uomini (46%) rispetto alle donne (51%) e tale divario si ripropone in quasi tutte le regioni italiane, seppur con differenti livelli di variabilità intra-regionale. Se si osserva la chirurgia protesica (attività svolta prettamente in elezione e rispetto alla quale sono state sperimentate e implementate strategie di delocalizzazione e collaborazione tra il comparto pubblico e quello privato accreditato), si è evidenziato un completo riallineamento al trend pre-pandemi-

50 <https://pne.agenas.it>

co. Emblematico è il caso degli interventi di protesi d'anca, che hanno mostrato un leggero incremento rispetto all'atteso (+1%), dovuto al traino del settore privato accreditato (+24% nel 2022), mentre il settore pubblico ha visto ridursi il gap sul 2019, passando da -12% nel 2021 a -5,4% nel 2022.

In ambito oncologico, per quanto riguarda il carcinoma mammario, nel 2020 si è registrata una significativa riduzione delle ospedalizzazioni, quantificabile in circa 7 mila ricoveri in meno rispetto all'atteso (-11%), mentre il biennio successivo si è caratterizzato per un riallineamento al trend (-1,2% nel 2021 e +0,1% nel 2022). Rispetto alla concentrazione della casistica è stato possibile notare come 172 unità operative abbiano raggiunto un volume di attività uguale o superiore a 135 interventi/anno per un valore corrispondente di casistica del 77% sul totale degli interventi effettuati a livello nazionale, in aumento rispetto al 74% del 2021 e al 67% del 2020. Il tumore maligno del pancreas è l'unico, tra quelli ad elevato impatto, a non aver subito nel periodo della pandemia una significativa contrazione dei volumi. In fase pandemica, il numero degli interventi è rimasto pressoché invariato rispetto al trend (-0,6% nel 2020 e -2,2% nel 2021), mentre nel 2022 si è registrato un aumento rispetto al valore atteso (+2,7%). Ma, a dispetto dell'elevata complessità dell'intervento, si segnala un numero non trascurabile di strutture (163, pari al 16% della casistica complessiva) al di sotto dei 10 interventi l'anno.

Infine, in tema di sicurezza delle cure, si è osservato un aumento nella proporzione di ricoveri per intervento di colecistectomia laparoscopica con degenza post-operatoria inferiore a 3 giorni: si è passati dal 73% del 2015 all'86% del 2022; si è inoltre ridotta la variabilità tra le strutture sul territorio nazionale, segno di un miglioramento diffuso dei livelli di sicurezza dell'assistenza. Ma questo miglioramento si affianca a un modesto recupero degli interventi svolti in day-surgery/one-day surgery nel biennio 2021-2022 (rispettivamente -31% e -16%): tale dato suggerisce una difficoltà a riorientare la ripresa delle attività verso modalità alternative al ricovero ordinario che, in epoca precedente, avevano contrassegnato lo sforzo di miglioramento dell'appropriatezza organizzativa.

3.4.5. Disuguaglianze ed azione nei confronti di poveri e immigrati

Secondo l'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà (INMP), sede dell'Osservatorio Epidemiologico Nazionale per l'Equità nella Salute (OENES)⁵¹, in Italia le disuguaglianze di salute appaiono simili a quelle di altri Paesi ad alto reddito, e meno pronunciate rispetto al panorama europeo, per effetto di alcuni fattori protettivi: l'alimentazione basata sulla dieta mediterranea (che, tuttavia, è sempre meno patrimonio comune di tutti gli strati sociali), il Servizio Sanitario Nazionale universalistico e la rete protettiva familiare che compensa carenze nei servizi socio assistenziali.

L'atlante italiano delle disuguaglianze di mortalità per livello di istruzione⁵² documenta disuguaglianze sociali nella mortalità non soltanto in tutte le regioni, ma anche al loro interno. Le persone di sesso maschile e meno istruite mostrano una speranza di vita inferiore di tre anni (per il sesso femminile un anno e mezzo) in tutte le regioni, gap che si somma allo svantaggio delle regioni del Mezzogiorno, dove i residenti perdono un ulteriore anno di speranza di vita, indipendentemente dal livello di istruzione.

Le persone con basso titolo di studio hanno una probabilità di morte, per tutte le cause, superiore del 35% tra gli uomini e del 24% tra le donne. La quota di mortalità generale attribuibile a un basso titolo di studio, al netto della struttura per età della popolazione, è pari al 18% tra gli uomini e al 13% tra le donne. Tali differenziali geografici sono maggiori per le malattie cardiovascolari, le malattie respiratorie e gli accidenti, mentre sono minori per diverse tipologie di tumori. La mortalità cardiovascolare è più elevata nel Mezzogiorno, indipendentemente dal livello di istruzione. Al contrario, il gradiente di mortalità è crescente da Sud a Nord per patologie neoplastiche nel loro insieme.

In generale, quindi, in Italia le disuguaglianze su base geografica si intrecciano con quelle sociali su base individuale, sebbene le seconde non spieghino completamente le prime. Infatti, il dato sembra suggerire l'esistenza di fattori di contesto in grado di generare differenze geografiche al netto delle differenze socio-economiche nella salute. Tra i fattori da valutare sono senz'altro compresi quelli riferiti all'assistenza sanitaria erogata e, in particolare, quelli in ambito di prevenzione.

51 <https://www.inmp.it/ita/Osservatorio>.

52 Petrelli A, Frova L (a cura di). Italian atlas of mortality inequalities by education level. *Epidemiol Prev.* 2019;43:1-120. <https://doi.org/10.19191/ep19.1.S1.002>.

All'interno di questo quadro, la pandemia ha agito sulle disuguaglianze di salute sia in modo diretto, colpendo in maniera più severa, in termini di contagio e di esiti, gli strati sociali più svantaggiati della popolazione, sia in maniera indiretta, attraverso gli effetti sull'economia e sulla pace sociale.

Ne è derivato un trend dell'incidenza di povertà assoluta in costante crescita⁵³. Se si considerano gli ultimi 10 anni, la percentuale di famiglie in condizione di povertà assoluta è aumentata dal 6,2% nel 2014 all'8,5% del 2023. Nel 2019 si era osservata una riduzione di tali valori in concomitanza con l'introduzione del Reddito di cittadinanza. Successivamente, un nuovo incremento è stato rilevato a partire dal 2020, in prima battuta in concomitanza con il calo della spesa legato alle misure restrittive del periodo pandemico e, successivamente, della forte accelerazione dell'inflazione a partire dal 2022, che ha colpito soprattutto le famiglie meno abbienti. La dinamica dell'incidenza di povertà assoluta individuale segue quella familiare, su livelli più elevati: si passa dal 6,9% nel 2014 al 9,8% nel 2023, anno in cui la povertà assoluta coinvolge oltre 5,7 milioni di persone. L'incidenza di povertà assoluta nel 2023 si conferma più elevata nel Mezzogiorno (10,3% di famiglie e 12,1% di individui), seguita dal Nord (8,0% di famiglie e 9% di individui) e dal Centro Italia (6,8% di famiglie e 8% di individui).

Particolarmente colpite risultano le famiglie più numerose con cinque e più componenti (20,3%), le famiglie con almeno un figlio minore (12,0%) e specialmente le famiglie composte da soli stranieri (35,6%).

La risultante di queste dinamiche produce effetti disuguali sugli stili di vita dei diversi strati della popolazione, con esiti differenziali indiretti sulla salute. Le disuguaglianze, infatti, determinano maggiore impatto quando il bisogno cresce d'intensità, a causa di situazioni di estremo svantaggio. È il caso di chi si trova in condizioni di vulnerabilità sociale, ovvero persone in condizioni di estrema povertà e marginalità (come i senza dimora), maggiormente esposti ai fattori di rischio per la salute correlati allo svantaggio sociale, oppure in condizioni di vulnerabilità sanitaria, particolarmente suscettibili agli effetti sfavorevoli sulla salute e alle ricadute di una esperienza di malattia sulla carriera sociale (come i disabili). Frequentemente vulnerabilità sociale e sanitaria coesistono nello stesso gruppo di popolazione. A tale scenario si potrebbero aggiungere anche quei gruppi che, per diversi impedimenti, non hanno pieno accesso alle cure come, ad esempio, alcune categorie di stranieri immigrati.

Le gravi crisi economico-finanziarie succedutesi a partire dal 2008 e poi la pandemia da COVID-19 hanno ulteriormente impattato sulle disuguaglianze di salute, a svantaggio dei più vulnerabili.

Gli immigrati costituiscono un'ampia porzione della popolazione residente in Italia (8,5% al 2021) e hanno, come è noto, migliori condizioni di salute generali rispetto alla popolazione autoctona. Tuttavia, sia a causa dei fattori di rischio nei paesi di origine sia per le condizioni di maggiore deprivazione delle loro condizioni di vita in Italia, gli immigrati presentano delle criticità in alcune dimensioni di salute ed anche di assistenza sanitaria, che necessitano di essere monitorate con attenzione. L'INMP ha attivato un sistema di monitoraggio dello stato di salute e dell'assistenza sanitaria della popolazione immigrata residente, a cui attualmente partecipano 7 Regioni e le 2 Province Autonome (Piemonte, Trento, Bolzano, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Puglia e Sicilia), nelle quali vive il 49% dei residenti in Italia e il 50% di quelli stranieri. I dati aggiornati al 2021⁵⁴ confermano disuguaglianze tra la popolazione immigrata e quella autoctona rispetto all'accesso alle cure, agli esiti di salute materno-infantile e all'appropriatezza di utilizzo dei servizi del sistema sanitario.

In riferimento all'assistenza in gravidanza, nei due gruppi di popolazione delle madri straniere e delle madri italiane, si rilevano i seguenti dati: il 12,2% vs il 6,7% ha ricevuto meno di 5 visite ginecologiche in gravidanza; il 7,2% vs il 2% si è sottoposto alla prima visita in gravidanza dopo le 12 settimane di età gestazionale; il 2,6% vs l'1,7% ha effettuato meno di 2 ecografie in gravidanza. In riferimento all'analisi degli esiti neonatali, il monitoraggio INMP ha mostrato che, tra i nati da genitori stranieri rispetto ai figli di genitori italiani, il tasso di natimortalità è di 4 vs 2,6 decessi per 1.000 nati, così come sono più elevate la percentuale di nati vivi con un peso alla nascita inferiore a 1.500 grammi (1,2% vs 0,7%) e quella dei nati vivi con un punteggio Apgar a 5 minuti inferiore a 8 (2,1% vs 1,3%).

Nelle Regioni analizzate il tasso di ospedalizzazione evitabile, standardizzato per età (20-64 anni), è risultato più elevato tra gli stranieri rispetto agli italiani, sia tra i maschi (1,6 vs 1,2 per 1.000 residenti) sia tra

53 <https://www.istat.it/it/archivio/289724>

54 <https://inmp.it/ita/Osservatorio-Epidemiologico>.

le femmine (0,6 vs 0,5 per 1.000 residenti). La distribuzione percentuale degli accessi in Pronto Soccorso per codice di triage ha evidenziato, tra gli stranieri rispetto agli italiani, una maggior proporzione di codici bianchi e verdi sia tra gli uomini (13% vs 8% bianco e 70,5% vs 65,9% verde) sia tra le donne (11,5% vs 8% bianco e 72% vs 66,8% verde). È ipotizzabile che la mancata o tardiva presa in carico di residenti stranieri si traduca in eventi acuti che necessitano di accesso al Pronto Soccorso e di ricoveri ospedalieri per condizioni patologiche che potrebbero e dovrebbero essere gestite in differenti setting assistenziali, quali l'assistenza sanitaria territoriale, la medicina di base e la medicina specialistica. Inoltre, l'accesso al Pronto Soccorso da parte degli immigrati per condizioni di minore gravità ne suggerisce un utilizzo inappropriato, dettato dalle difficoltà di accesso alle cure primarie.

3.5. Risultati rispetto agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030

Dalla sua costituzione nel 2016, ASviS⁵⁵ ha continuato ad effettuare un monitoraggio annuale rispetto ai 17 obiettivi dell'Agenda ONU per lo Sviluppo Sostenibile. Per quanto riguarda il Goal 3 (Salute e benessere), è dato per scontato che i target 3.1 (mortalità materna), 3.2 (mortalità sotto i 5 anni di età e mortalità neonatale), 3.3 (epidemie in atto), 3.7 (accesso agli strumenti di pianificazione familiare e fecondità delle adolescenti) non costituiscono un problema per un paese come l'Italia, le attenzioni si sono concentrate sui target 3.5 (consumo di alcol e tabacco), 3.6 (morti per incidenti stradali), 3.9 (morti per inquinamento), 3.4 (prevenzione e cura delle malattie croniche) e soprattutto 3.8 (copertura sanitaria universale e accesso ai servizi). Da questo punto di vista si può dire che, come dimostrato dall'andamento dell'indicatore sintetico calcolato da ASviS per il Goal, il paese ha registrato un trend migliorativo costante tra 2016 e 2019, grazie alla riduzione dei comportamenti a rischio (come alcol e fumo), all'aumento della speranza di vita ed alla diminuzione tra 2010 e 2019 della mortalità per malattie non trasmissibili lenta ma costante (tumori maligni, diabete mellito, malattie cardiovascolari e malattie respiratorie croniche) mentre è risultata stabile la quota di persone in eccesso di peso. Ma i miglioramenti registrati non risultavano comunque adeguati al raggiungimento dei target previsti al 2030, anche e soprattutto a causa di importanti lacune dal punto di vista delle risorse messe a disposizione del sistema sanitario, sia per la parte ospedaliera che per la riabilitazione e per la prevenzione, rispetto alla quale ASviS segnalava la debole copertura vaccinale per gli anziani, la riduzione dei posti letto (di circa 8 punti percentuali dal 2010 al 2019), la carente integrazione tra sociale e sanitario, la debolezza della medicina di comunità o sanità territoriale e gli sprechi di risorse.

A fronte di ciò si segnalava la necessità di lavorare per la diffusione di una maggiore consapevolezza dell'importanza delle interconnessioni tra salute, benessere, ambiente, economia e mondo delle istituzioni, e dell'approccio *One Health* e "Salute in tutte le politiche". Da questo punto di vista si rilevavano alcuni passaggi positivi:

- nel 2019 l'approvazione del "Piano per l'applicazione e la diffusione della Medicina di Genere", che propone, per la prima volta, che la medicina venga orientata al genere in tutte le sue applicazioni e a livello nazionale, nella sperimentazione clinica dei farmaci ed in tutto il percorso clinico-diagnostico;
- nel 2020 il Nuovo Sistema di Garanzia (NSG) rispetto ai LEA, uno strumento reso operativo dal 1° gennaio 2020 grazie all'entrata in vigore del DM 12 marzo 2019;
- nel 2021 la creazione di un Fondo Complementare (PNC) dedicato a salute, ambiente, biodiversità e clima, che prevede lo stanziamento di 500 milioni di euro con l'obiettivo di implementare programmi di approccio integrato salute-ambiente-clima;
- nel 2021 il lancio del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR), che prevede azioni importanti per lo sviluppo della dimensione comunitaria della sanità, della continuità assistenziale e dell'integrazione socio-sanitaria, per la creazione di nuovi servizi sanitari di prossimità e la riorganizzazione della rete degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS), con uno stanziamento pari all'8,16% (15,63 miliardi) del totale degli investimenti del Piano;
- nel 2022 l'introduzione di un Sistema Nazionale Prevenzione Salute dai rischi ambientali e climatici (SNPS) per il perseguimento della prevenzione primaria e del controllo dei rischi sanitari associati direttamente e indirettamente a determinanti ambientali e climatici, anche derivanti da cambiamenti socioeconomici.

55 Alleanza Sviluppo Sostenibile (ASviS) www.asvis.it

Oltre a ciò, sono stati rifinanziati diversi Piani Nazionali stilati per affrontare le tematiche della prevenzione, della pandemia, delle malattie oncologiche, delle malattie croniche, con un approccio che tiene conto delle disuguaglianze, delle interconnessioni con altri ambiti e delle necessità di tutelare la salute delle persone in tutti i contesti.

Traguardo miliare è stato da questo punto di vista il varo della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana, relativi all'ambiente, alla biodiversità ed al rispetto degli interessi delle future generazioni tra le tutele da salvaguardare (art. 9), ed a salute e ambiente tra i vincoli dell'iniziativa economica privata (art. 41), avvenuto il 22 febbraio 2022.

Dopo la flessione registrata nel 2020, l'indicatore sintetico ASviS del Goal 3 ha subito un graduale miglioramento, nonostante il quale, però, rimangono aperti numerosi fronti di necessario intervento migliorativo, soprattutto per quanto riguarda la necessità di rivedere gli assetti organizzativi, ricercare un equilibrio virtuoso tra servizi pubblici e privati, migliorare le condizioni di contesto ambientale, salvaguardare la biodiversità e dare impulso alla ricerca biomedica.

Notevole preoccupazione viene segnalata in particolare per il disagio psichico e per il significativo incremento delle patologie dell'area psichiatrica e psicologica, tanto da arrivare a giugno 2023 alla Dichiarazione della Commissione europea di un nuovo approccio globale alla salute mentale, da porre sullo stesso piano della salute fisica e con garanzia di una visione intersettoriale.

3.6. Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori.

Il Sistema di indicatori di Benessere equo e sostenibile (Bes), avviato grazie ad un'iniziativa congiunta di Istat e Cnel, fornisce un imprescindibile dispositivo per misurare il progresso della società italiana non solo dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale. L'ultimo Rapporto Bes pubblicato dall'Istat presenta un articolato ritratto delle molteplici dimensioni del benessere nel nostro Paese attraverso l'analisi di 152 indicatori suddivisi in 12 domini selezionati per misurare la qualità della vita dei cittadini.

Per quanto riguarda il dominio salute, dimensione fondamentale del benessere individuale e collettivo, il Bes prende in considerazione 15 indicatori⁵⁶, principalmente di outcome e fattori di rischio, rispetto ai quali valutare i risultati conseguiti. Per la maggior parte degli indicatori (10 indicatori su 15 del dominio) si osserva una situazione di sostanziale stabilità o di miglioramento, se confrontati sia con il dato riferito all'anno immediatamente precedente, sia con quanto osservato nel 2019. Tuttavia, talvolta le variazioni recenti differiscono dai trend di più lungo periodo precedenti la pandemia.

Tra gli indicatori che hanno mostrato un miglioramento nell'ultimo anno vi è la speranza di vita alla nascita che passa da 82,6 a 83,1 anni nel 2023, recuperando quasi del tutto il livello di 83,2 anni del 2019, sebbene con differenze sul territorio e per genere; migliora anche la vita media attesa senza limitazioni a 65 anni che sale a 10,6 anni, contro i 10 sia del 2022 sia del 2019.

Risultati positivi si registrano anche per la mortalità nella popolazione adulta e anziana: nel 2021 si riduce il tasso standardizzato di mortalità⁵⁷ per tumori della popolazione adulta di 20-64 anni, che si attesta a 7,8 per 10 mila residenti (era pari a 8,0 per 10 mila residenti nel 2020), confermando un andamento decrescente in atto da diversi anni. Analogamente nel 2021 diminuisce la mortalità per demenze e malattie del sistema nervoso delle persone di 65 anni e più, pari a 33,3 decessi per 10 mila abitanti, in diminuzione sia rispetto al 2020 (35,6) sia rispetto al 2019 (33,9). Interessa notare che la mortalità per tumori ha continuato a diminuire anche nel 2020, al contrario di altre cause che hanno subito forti incrementi come, ad esempio, le malattie respiratorie, il diabete, alcune malattie del sistema circolatorio.

56 Speranza di vita alla nascita. Speranza di vita in buona salute alla nascita, Indice di salute mentale, Mortalità evitabile, Mortalità infantile, Mortalità per incidenti stradali, Mortalità per demenze e malattie del sistema nervoso, Multi-cronicità e limitazioni gravi, Speranza di vita senza limitazioni nelle attività a 65 anni. Eccesso di peso. Fumo. Sedentarietà. Alcol. Adeguata alimentazione.

57 Tassi standardizzati con il metodo diretto utilizzando come popolazione standard la popolazione europea al 2013.

Migliora la mortalità evitabile⁵⁸, anche se la riduzione osservata per il tasso standardizzato riferito alle persone da 0 a 74 anni è solo di lieve entità: nel 2021 scende a 19,2 per 10 mila residenti, contro il 19,7 dell'anno precedente, ma occorre sottolineare che nel 2021 il valore di questo tasso è di oltre ben 10 punti sotto al valore medio Ue 27 (29,4 per 10 mila residenti), indicando una buona performance del sistema sanitario del nostro paese. L'andamento dell'indicatore, dopo aver mostrato una costante riduzione di lungo periodo, dal 2005 al 2019 (era pari a 23,4 per 10 mila residenti nel 2005 e aveva raggiunto il 16,5 nel 2019), ha subito un importante incremento a cavallo del 2020-2021, su cui ha pesato la mortalità attribuibile al COVID-19, che nel 2020 è stato la causa di 18 mila 370 decessi e nel 2021 di 18 mila 164 decessi. Scomponendo, infatti, l'indicatore nelle sue due componenti di mortalità trattabile e mortalità prevenibile, l'incremento ha riguardato essenzialmente quella prevenibile (all'interno della quale è classificata anche la mortalità da COVID-19), passata da 10,1 per 10 mila residenti nel 2019 a 13 nel 2020, per poi ridursi leggermente nel 2021, attestandosi a 12,8, mentre è rimasta tendenzialmente stabile la componente trattabile.

L'analisi relativa alle due componenti della mortalità evitabile a livello nazionale mette comunque in evidenza profili regionali differenziati. Le situazioni più critiche si osservano in Campania, seguita da Molise, Sicilia, Puglia e Lazio, dove i tassi di mortalità, sia prevenibile sia trattabile, sono più elevati della media nazionale. Un quadro opposto si osserva nelle province autonome di Bolzano e di Trento.

L'ultima edizione del Bes, ha posto particolare rilievo alla misurazione delle disuguaglianze sociali, riflettendo una prospettiva analoga a quella dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. In particolare, sia la mortalità prevenibile sia quella trattabile aumentano al diminuire del livello d'istruzione. I maschi meno istruiti hanno mediamente tassi di mortalità prevenibile e trattabile di circa 2,3 e 2,2 volte superiori rispetto a quelli più istruiti, mentre tra le femmine questi rapporti sono circa 2,0 e 1,7 rispettivamente. I maschi presentano una mortalità prevenibile sempre più alta di quella delle femmine, mentre per la mortalità trattabile questa differenza di genere si riscontra per i livelli di istruzione più bassi e scompare quando si considera il livello di istruzione più elevato. I tassi di mortalità evitabile più alti si riscontrano nel Nord-Ovest, dato determinato in parte dalla mortalità per COVID-19 (causa inserita nella mortalità evitabile) che, nel 2020, si è concentrata soprattutto in quest'area, mentre i tassi di mortalità trattabile più alti si riscontrano nel Sud e nelle Isole.

Nella mortalità per tumori si osservano disuguaglianze socio-economiche più marcate nei maschi, dove gli individui meno istruiti hanno mediamente una mortalità 2,1 volte maggiore dei più istruiti, mentre nelle femmine tale rapporto scende a 1,4. Le analisi territoriali di tali indicatori mostrano uno svantaggio del Sud rispetto al Nord. In controtendenza rispetto agli altri indicatori, il tasso di mortalità per le malattie del sistema nervoso e le demenze evidenzia una situazione più favorevole del Sud, in termini sia di minore mortalità che di ridotte disuguaglianze.

Tra gli indicatori che mostrano un peggioramento rispetto all'anno precedente, rientra la speranza di vita in buona salute, che nel 2023 scende a 59,2 anni contro i 60,1 del 2022. Tale riduzione ha riportato l'indicatore quasi al livello del 2019 (58,6 anni), ridimensionando l'incremento anomalo verificatosi tra il 2020 e il 2022 dovuto alla componente soggettiva, per effetto della più diffusa percezione di condizioni di buona salute in tempi di pandemia, documentata nei precedenti Rapporti Bes.

Tra gli anziani, dai 75 anni in su, le persone in condizione di multi-cronicità (presenza di tre o più malattie croniche) e con gravi limitazioni sono passate dal 47,8% del 2021 al 49,0% del 2022, tornando al livello del 2019.

Gli incidenti stradali tornano ad aumentare nel 2022 con un conseguente lieve incremento del tasso di mortalità per incidenti stradali; l'indicatore Bes relativo ai giovani di 15-34 anni si attesta a 0,7 per 10 mila residenti, rispetto allo 0,6 del 2021. Tale risultato conferma la tendenza all'aumento registrata anche nel 2021 e porta l'indicatore a riallinearsi esattamente ai valori registrati tra il 2013 e il 2019, prima cioè delle restrizioni della mobilità imposte per contenere la pandemia da COVID-19.

Con riferimento ai più giovani un altro indicatore presenta segnali preoccupanti e riguarda in particolare

⁵⁸ Decessi di persone di 0-74 anni la cui causa di morte è identificata come trattabile (gran parte dei decessi per tale causa potrebbe essere evitata grazie a un'assistenza sanitaria tempestiva ed efficace, che include la prevenzione secondaria e i trattamenti) o prevenibile (gran parte dei decessi per tale causa potrebbe essere evitata con efficaci interventi di prevenzione primaria e di salute pubblica). La definizione delle liste di cause trattabili e prevenibili si basa sul lavoro congiunto OECD/Eurostat, rivisto nel novembre 2019.

il benessere psicologico. A fronte di una relativa stabilità dell'indicatore complessivo di salute mentale, che assume nel 2023 un punteggio analogo a quello del 2022, a partire dal 2020 si è osservato un peggioramento del benessere psicologico soprattutto tra i più giovani, in particolare le ragazze. L'aumento del divario di genere si è accentuato negli ultimi anni, caratterizzati da un contesto sociale e ambientale, anche internazionale, molto più precario. Già nel 2021 si era osservato un maggior impatto delle conseguenze della pandemia sul benessere psicologico delle ragazze e anche nell'ultimo anno sono le più giovani il gruppo in cui si riscontra la maggiore flessione dell'indice, che passa da 69,8 nel 2022 a 67,4 nel 2023.

Nel 2023 si riduce lievemente rispetto al 2022 la percentuale di fumatori di 14 anni e più (19,9%), che tuttavia aveva fatto registrare una crescita costante negli anni precedenti (nel 2019, la quota di fumatori era il 18,7%). L'obiettivo fissato al 2025, di una riduzione del 30% della quota di fumatori rispetto al 2010, come previsto dal piano europeo di lotta contro il cancro, non sembra pertanto conseguibile.

Non si registrano sensibili variazioni nell'abitudine al consumo a rischio di bevande alcoliche che ha riguardato nel 2023 il 15,6% della popolazione di 14 anni e più, ma il consumo di alcol, soprattutto tra i giovani, rimane un elemento di preoccupazione: nel 2023 si confermano quote elevate di consumatori a rischio tra i minori di 14-17 anni (24,5%) e tra i giovani di 18-24 anni (15,7%).

Diminuisce la quota di popolazione sedentaria (34,2% delle persone di 14 anni e più nel 2023), con un deciso miglioramento rispetto, sia al 2022 (36,3%), sia al 2019 (35,5%); tuttavia il livello rimane elevato e potrebbe acuire il rischio di una maggiore diffusione dell'obesità in futuro. Anche nel 2023 si conferma un forte gradiente territoriale Nord-Mezzogiorno, con tassi di sedentarietà che si attestano al 25,4% nelle regioni del Nord e arrivano al 48,5% nelle regioni del Mezzogiorno.

Nel 2023 il 44,6% delle persone di 18 anni e più sono in eccesso di peso. Il dato è stabile rispetto a quanto registrato nel 2022 (44,5%), ma si osserva un lieve aumento della proporzione di persone in condizione di obesità (11,3%), che conferma la tendenza all'aumento che ha caratterizzato questo indicatore nel corso del lungo periodo (la quota di obesi era pari al 10% nel 2005).

Diminuisce infine nel 2023 rispetto al 2022 la percentuale di popolazione di 3 anni e più che ha consumato giornalmente almeno quattro porzioni di frutta o verdura, pari al 16,5%, con una flessione più marcata se confrontata con i valori osservati fino al 2019.

4. Servizi per Educazione, Istruzione, Università e Ricerca con riferimento all'obiettivo 4 dell'Agenda ONU 2030⁵⁹

4.1. Premessa

Il raffronto fra gli indicatori dell'Agenda ONU per lo Sviluppo Sostenibile (SDGs), gli indicatori dell'Education and Training Monitor (il dispositivo europeo per il monitoraggio degli obiettivi europei per l'Agenda 2030) e gli indicatori individuati da ISTAT per il Benessere Equo e Sostenibile (BES) consente di delineare le finalità a cui i servizi per Educazione, Istruzione, Università e Ricerca dovrebbero tendere.

Questi servizi assumono una rilevanza particolare all'interno del Goal 4 dell'Agenda ONU per lo Sviluppo Sostenibile, relativo a *Istruzione di qualità per tutti: fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva e promuovere opportunità di apprendimento continuo per tutti*. Dieci dei dodici indicatori ONU per il Goal 4 sono declinati da ISTAT in 34 misure divulgate annualmente su: competenze di bambini e ragazzi nei diversi ordini scolastici⁶⁰; tasso di completamento dell'istruzione obbligatoria; partecipazione dei bambini con età inferiore ai 5 anni a percorsi di controllo della salute, di apprendimento e benessere psicologico; partecipazione dei bambini di 5 anni ad un percorso strutturato di apprendimento (un anno prima dell'inizio ufficiale della primaria); partecipazione di giovani e adulti all'istruzione e alla formazione non formale negli ultimi 12 mesi; giovani e adulti con competenze nell'informazione e nella comunicazione (ICT); indici di parità (non declinati nei dati disponibili)⁶¹; popolazione per classi d'età che ha raggiunto almeno un livello funzionale nelle competenze di (a) lettura e (b) matematica (tradotto dall'ISTAT nella percentuale di giovani 25-34enni con titolo di studio di livello terziario); scuole che offrono servizi base per tipo di servizio; volume dell'aiuto pubblico ai paesi in via di sviluppo destinato alle borse di studio per settore e tipo di studio.

Alcuni di questi indicatori sono coincidenti con i sette indicatori chiave dell'*Education and Training Monitor europeo* (ETM)⁶², con qualche differenza significativa. La partecipazione dei bambini all'istruzione pre-primaria in Europa (target: $\geq 96\%$) si riferisce alla fascia d'età dai 3 anni all'età di inizio della primaria, non solo ai bambini di 5 anni; le competenze rilevate dall'ETM sono anche quelle digitali (di fonte IEA ICILS) dei ragazzi all'ottavo anno di scolarità (studenti con basse competenze digitali e in lettura, matematica, scienze: $< 15\%$); il completamento dell'istruzione ha il suo contraltare europeo nel tasso di ELET (*early leavers from education and training*), ovvero i 18-24enni che abbandonano gli studi (da contenere entro il 9% nel target EU per il 2030); in Europa si ritiene chiave l'indicatore relativo all'esposizione dei diplomati dell'Istruzione e Formazione Professionale all'apprendimento basato sul lavoro, il cui target 2025 era $\geq 60\%$. Nel confronto fra indicatori di ONU e Europa, sono pressoché coincidenti le misure relative al conseguimento dell'istruzione terziaria (target: $\geq 45\%$) e alla partecipazione di giovani e adulti 25-64enni a forme di apprendimento (target 2025: $\geq 47\%$).

I 15 indicatori ISTAT BES ricalcano sostanzialmente quelli internazionali ed europei, con alcune precisazioni importanti⁶³: per l'infanzia, si considerano i bambini di 0-2 anni iscritti al nido e i bambini di 4 e

59 A cura di Cristina Stringher, Paola Costantini, Angelo Mari, Sandra Romagnosi. In particolare, il paragrafo 4.1. è attribuibile a Cristina Stringher (INVALSI), che ha curato i paragrafi 4.2.2., 4.3.2., 4.4.2., 4.5.1., 4.5.2.2., 4.6. e coordinato l'intero paragrafo 4.; i paragrafi 4.2.1., 4.3.1., 4.4.1., 5.4.2.1. sono curati da Angelo Mari (Libera università Maria Santissima Assunta, LUMSA); i paragrafi 4.2.3., 4.3.3., 4.4.3., 4.5.2.3. sono curati da Paola Costantini e Sandra Romagnosi (ANVUR); l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA) ha curato il box 1. La revisione del testo è a cura di tutto il gruppo redazionale e delle direzioni ANVUR e INVALSI, che si ringraziano per la collaborazione.

60 L'ISTAT parla di livelli ISCED 2/3 (ISTAT (2023). *Rapporto SDGS 2023. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*. Roma, Autore, p. 54), mentre nell'elenco UN SDGs originale, si parla di gradi scolastici 2/3 (<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global-Indicator-Framework-after-2024-refinement-English.pdf>). Il primo indicatore è stato qui riportato in modo da esprimere il senso generale delle misure, non quello letterale. Rispetto ai 12 indicatori ONU, ISTAT non riporta misure su: 4.c.1. *Proportion of teachers with the minimum required qualifications, by education level*; 4.7.1 *Extent to which (i) global citizenship education and (ii) education for sustainable development are mainstreamed in (a) national education policies; (b) curricula; (c) teacher education; and (d) student assessment*.

61 L'indicatore originale ONU prevede: *Parity indices (female/male, rural/urban, bottom/top wealth quintile and others such as disability status, indigenous peoples and conflict-affected, as data become available) for all education indicators on this list that can be disaggregated*. L'ISTAT, nel suo documento di sintesi, non disaggrega i dati sulla parità, ma questi sono disponibili nei rapporti annuali INVALSI sugli apprendimenti e ANVUR su Università e Ricerca.

62 Si veda per l'Italia, il sito europeo ETM: <https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor-2023/en/monitor-toolbox/country-page/italy.html>. Sono considerati indicatori di contesto, utili per il raggiungimento di quelli chiave, i seguenti indicatori: l'equità del sistema scolastico per i 15enni; il raffronto tra gli ELET nativi e quelli europei e nati in paesi extra-UE; i 20-24enni diplomati e laureati; i 25-34enni laureati; i docenti primari e secondari con età >55 anni; gli investimenti in istruzione.

63 ISTAT (2023). *Il benessere equo e sostenibile in Italia*. Roma, Autore, p. 65-85. Gli indicatori sono: bambini di 0-2 anni iscritti al nido;

5 anni inseriti nel sistema di istruzione; si aggiunge la misura relativa al passaggio degli studenti dalla scuola secondaria all'università, dei 15-29enni che non studiano né lavorano, né sono in formazione (i cosiddetti *NEET*) e di coloro che conseguono un titolo terziario STEM nell'anno. Accanto a questi dati di output, si rilevano come misure di benessere la partecipazione culturale fuori casa, la lettura di libri e quotidiani e la fruizione delle biblioteche, ma anche le competenze digitali della popolazione dei 16-74enni. I dati ISTAT BES consentono altresì confronti regionali.

Nel prosieguo, si presentano dati di *input* del comparto Conoscenza, dati di *output* relativi ai servizi resi e dati di *outcome* sulla qualità dei servizi per l'utenza, nell'ordine per Sistema integrato 0-6, Istruzione primaria e secondaria, Università e Ricerca. Nell'ultimo paragrafo si offre una sintesi valutativa di comparto con alcune indicazioni per il suo miglioramento.

4.2. Input di sistema e risorse

4.2.1. Sistema integrato 0-6

Come evidenziato nelle relazioni precedenti, la legge 30 dicembre 2021, n. 234 (bilancio dello Stato per il 2022), art. 1, comma 172, fissa i livelli essenziali relativi agli asili nido quale percentuale di copertura del servizio. Il livello da garantire è stabilito su base locale nel 33 per cento, inclusivo del servizio privato da raggiungere nell'anno 2027. Per arrivare a tale obiettivo, gli stanziamenti necessari per gli investimenti⁶⁴ sono confluiti nel nuovo Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi⁶⁵. Per garantirne l'utilizzazione è stata abolita la disciplina di recupero delle somme non spese dai comuni finora vigente⁶⁶. Per gli asili nido gli stanziamenti seguono un trend incrementale in milioni di euro: anno 2022, 120; 2023, 175; 2024, 230; 2025, 300; 2026, 450; dal 2027, 1.100 annui⁶⁷.

La spesa corrente impegnata dai Comuni nel 2021 per l'offerta di servizi all'infanzia ammonta a un miliardo 569 milioni di euro (+16,9% rispetto al 2020) di cui il 16,7% rimborsata dalle rette pagate dalle famiglie (263 milioni di euro). L'ISTAT rileva che esiste un forte divario di spesa pro-capite per bambino residente: si passa dai 2.600 euro dei comuni capoluogo del Centro-nord a 255 euro dei comuni non capoluogo del Mezzogiorno. Si rileva poi un crescente ricorso al "bonus asilo nido". Nel 2021 i beneficiari del bonus sono stati oltre 358mila, circa il 27% in più rispetto al 2020 e in aumento anche rispetto all'ultimo anno pre-pandemia (+24% rispetto al 2019). Aumentano gli importi erogati dall'INPS (oltre 420 milioni di euro nel 2021, circa il doppio di quelli relativi all'anno 2020); crescono anche gli importi medi annui per beneficiario, pari a 1.184 euro nel 2021, rispetto a 736 euro del 2020 e a 832 euro del 2019. Restano ampie le differenze territoriali: nel 2021 la quota di bambini beneficiari del bonus sui bambini di 0-2 anni è 19,7% al Sud, 21,7% nelle Isole, 31,5% al Nord-ovest, 31,8% al Nord-est, 37% del Centro. Sommando la spesa dell'INPS (oltre 420 milioni di euro) alla spesa dei Comuni singoli e associati (1,3 miliardi di euro) le risorse pubbliche complessivamente impiegate per i nidi ammontano a poco più di 1,7 miliardi di euro nel 2021. Un bambino residente beneficia in media di 1.382 euro, ma con ampie differenze territoriali: al Centro si ha la spesa più alta (2.191 euro), pari a 4 volte la spesa pro-capite del Sud. A livello regionale la media della Valle d'Aosta (3.626 euro) è 10 volte maggiore delle risorse per bambino residente della Calabria (331 euro). Per quanto riguarda la scuola dell'infanzia si può stimare la spesa pubblica complessiva statale intorno ai 7,5 miliardi di euro⁶⁸.

La fruizione del servizio per la prima infanzia è condizionata da alcuni fattori esterni e dalle scelte di

partecipazione al sistema scolastico dei bambini di 4-5 anni; persone con almeno il diploma (25-64 anni); laureati e altri titoli terziari (25-34 anni); passaggio all'università; uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione; giovani che non lavorano e non studiano (NEET); partecipazione alla formazione continua; competenza alfabetica non adeguata (studenti classi III scuola secondaria primo grado); competenza numerica non adeguata (studenti classi III scuola secondaria primo grado); competenze digitali almeno di base; persone che conseguono un titolo terziario STEM nell'anno; partecipazione culturale fuori casa; lettura di libri e quotidiani; fruizione delle biblioteche.

64 Parte del Fondo per la Solidarietà Comunale.

65 Legge 30 dicembre 2023, n. 2013 (bilancio dello Stato 2024) art. 1, comma 496.

66 Sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2023, che ha determinato una separazione tra le componenti "ordinarie" del Fondo e le risorse aggiuntive vincolate per il potenziamento dei servizi di rilevanza sociale (Servizi sociali, asili nido, trasporto scolastico studenti con disabilità). La Corte ha considerato la carenza di poteri sostitutivi e il recupero delle somme non spese una contraddizione della normativa sui Lep relativi agli asili nido definiti con la ricordata legge di bilancio 2022, in quanto lascia(va) "del tutto sguarnite le persone che avrebbero dovuto, grazie alle risorse vincolate, beneficiare delle relative prestazioni" nel caso in cui i comuni non si attivino o non siano in grado di utilizzare le risorse finanziarie disponibili nei tempi dovuti.

67 Ifel, Fondo di solidarietà comunale 2024. Nota di approfondimento, 11 marzo 2024, Roma.

68 La stima è stata ottenuta moltiplicando la spesa pro-capite rilevata dall'OCSE (*Education at Glance* 2023) con il numero di bambini iscritti.

selezione dell'utenza operate dai comuni. Si privilegia la situazione familiare in termini di numero di figli e di impegno lavorativo, anziché la situazione economica. Ciò comporta che utilizzino i servizi famiglie con ISEE più elevato (media circa 19.800 euro) rispetto a quelle che non li utilizzano (media circa 16.100 euro); pertanto i contributi statali non riequilibrano le disuguaglianze e non riescono a far fronte alle situazioni di povertà; mentre la disabilità del bambino è il requisito che riceve maggior tutela da parte dei comuni, che stabiliscono in questi casi la priorità di accesso⁶⁹. Una criticità è ancora rappresentata dalle liste di attesa. Nonostante il calo delle nascite⁷⁰, si stima un grande numero di richieste di iscrizione non accolte per carenza di posti: il 63% dei nidi pubblici e il 40,7% dei privati; nel Mezzogiorno i bambini in lista d'attesa sono oltre due terzi delle unità di offerta pubbliche e in quasi la metà di quelle private⁷¹.

4.2.2. Istruzione primaria e secondaria

La spesa totale in istituzioni scolastiche, dal livello pre-primario al secondario non terziario, in percentuale sul PIL nel 2020 (ultimo anno disponibile) si attesta al 3,2%, che sale al 3,9% includendo l'istruzione terziaria al netto di Ricerca e Sviluppo (OCSE, 2023: 296)⁷². Entrambe le percentuali sono inferiori alle medie OCSE, che si attestano rispettivamente al 3,6 e al 4,6%. Ponendo l'anno 2015=100 a prezzi costanti, la spesa totale in istituzioni scolastiche dal livello primario al post-secondario non terziario risulta invariata nel 2020 rispetto al 2012 (Ibidem: 297), nonostante una vistosa contrazione dell'indice PIL, che passa da 101 nel 2012 a 95 nel 2020 per effetto della crisi pandemica da COVID-19. Nel 2020, la spesa media per studente equivalente a tempo pieno nei livelli dal pre-primario al post-secondario non terziario è pari a 11.096 dollari equivalenti a parità di potere d'acquisto (Ibidem: 281), in calo dell'1,2% rispetto al 2019 a prezzi costanti (Ibidem: 283). La media OCSE è pari a 11.352 dollari equivalenti, superiore a quella italiana di circa 256 dollari a studente.

Nello stesso anno scolastico 2020-2021, gli studenti iscritti a una scuola statale o paritaria (dal livello pre-scolare al secondario) sono complessivamente 8.321.874, con una flessione rispetto all'anno scolastico precedente dell'1,5%⁷³, più marcata per la scuola paritaria. Il numero totale di docenti (inclusi i posti per il sostegno) nella scuola statale è pari a 836.496 unità nell'a.s. 2020-2021, in lieve aumento rispetto all'a.s. 2019-2020, in cui si contavano 835.489 unità.

La normativa più rilevante del 2023 con impatto sull'utilizzo delle risorse è il Decreto Ministeriale n. 73 del 28 aprile, che fissa linee di indirizzo per le iniziative in materia di semplificazione, nonché il Piano di semplificazione per la Scuola con i relativi piani allegati e il cronoprogramma generale degli interventi.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA) si muove nella direzione di sostegno degli obiettivi ONU 4 (Istruzione di qualità) e 10 (Ridurre le disuguaglianze) per lo Sviluppo Sostenibile, offrendo come input al sistema due progetti in ambito formativo, come descritto nel Box 1.

69 Cfr. Istat, *Offerta di nidi e servizi integrativi per la prima infanzia*, anno educativo 2021/2022, Report 23 novembre 2023

70 Nel 2022 si osserva un nuovo superamento al ribasso del record di denatalità. Le nascite tra la popolazione residente sono 393.333, 6.916 in meno rispetto al 2021 (-1,7%). Dal 2008, i nati residenti in Italia sono sistematicamente diminuiti. In termini assoluti, la riduzione medio-annua ammonta a circa 13mila unità, quella relativa al 2,7%. Rispetto al 2008 oggi si rilevano oltre 183mila nascite in meno (-31,8%). Cfr. Istat, *Natalità e fecondità della popolazione residente*, Report 26 ottobre 2023.

71 I dati sono tratti da Istat, *Offerta di nidi e servizi integrativi per la prima infanzia*, anno educativo 2021/2022, Report 23 novembre 2023.

72 OCSE è l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, in inglese OECD. OECD (2023). *Education at a Glance*. Parigi: Autore.

73 Ministero dell'Istruzione – Gestione patrimonio informativo e statistica (2019). *Focus "Principali dati della scuola - Avvio Anno Scolastico 2019/2020"*. Roma: Autore.

Ministero dell'Istruzione – Gestione patrimonio informativo e statistica (2020). *Focus "Principali dati della scuola - Avvio Anno Scolastico 2020/2021"*. Roma: Autore.

Ministero dell'Istruzione – Gestione patrimonio informativo e statistica (2021). *Focus "Principali dati della scuola - Avvio Anno Scolastico 2021/2022"*. Roma: Autore.

Box 1 – I progetti AGIA⁷⁴.

L'AGIA ha pubblicato nel 2023 due avvisi pubblici per la selezione di un progetto di sensibilizzazione sui diritti e di un progetto di sensibilizzazione sulla mediazione da realizzarsi rispettivamente nelle scuole primarie e secondarie. I progetti intendono diffondere la conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e delle modalità di gestione pacifica dei conflitti, integrando tali obiettivi nei curriculum scolastici al fine di raggiungere un'istruzione di qualità e ridurre le disuguaglianze (obiettivi per lo sviluppo sostenibile 4 e 10).

Progetto di sensibilizzazione sui diritti

L'articolo 3 comma 1 lettera m) della legge istitutiva dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (legge 12 luglio 2011, n.112) stabilisce che l'Autorità "diffonde la conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, promuovendo a livello nazionale, in collaborazione con gli enti e con le istituzioni che si occupano di persone di minore età, iniziative per la sensibilizzazione e la diffusione della cultura dell'infanzia e dell'adolescenza, finalizzata al riconoscimento dei minori come soggetti titolari di diritti". Nel 2023 l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha pubblicato un avviso pubblico per la selezione di un soggetto di diritto privato non profit cui affidare la realizzazione di un progetto di sensibilizzazione e diffusione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza rivolto ai docenti e agli alunni della scuola primaria.

Il progetto è finalizzato alla realizzazione di un percorso formativo rivolto ai docenti e agli alunni delle scuole primarie sul tema dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sanciti dalla Convenzione ONU del 1989 e, in particolare, sul tema dei diritti nell'ambiente digitale. In relazione al tema dei diritti nell'ambiente digitale, con tale avviso, l'Autorità garante intende sensibilizzare i bambini per spiegare le regole sull'uso degli schermi e sull'importanza di proteggere immagine e privacy. Il progetto ha avuto inizio nel 2024 e avrà durata di 18 mesi.

Progetto di sensibilizzazione e formazione sulla mediazione

L'articolo 3 comma 1 lettera o) della legge istitutiva dell'AGIA (legge 12 luglio 2011, n.112) stabilisce che l'Autorità ha il compito di promuovere e diffondere la cultura della mediazione per prevenire e favorire la risoluzione dei conflitti che coinvolgono le persone di minore età.

Nel 2023 l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha pubblicato un avviso pubblico per la selezione di un soggetto di diritto privato non profit cui affidare la realizzazione di un progetto di formazione, sensibilizzazione e diffusione della cultura della mediazione rivolto ai docenti e agli studenti della scuola secondaria di primo e di secondo grado.

Con tale avviso, l'Autorità garante risponde alle numerose sollecitazioni che arrivano dalle scuole di ogni parte d'Italia a realizzare nuovi progetti sul tema della mediazione scolastica per diffondere la cultura del litigare bene e dell'ascolto dell'altro.

Gli obiettivi specifici che si intende raggiungere con tale progetto sono:

- realizzare percorsi di sensibilizzazione del contesto scolastico alla cultura della mediazione (insegnanti, alunni, genitori e personale scolastico);
- realizzare un percorso formativo sulla mediazione rivolto agli alunni;
- realizzare un percorso formativo sulla mediazione rivolto agli insegnanti finalizzato all'acquisizione di competenze approfondite sulla giustizia riparativa e i suoi strumenti operativi per rendere le scuole e i docenti autonomi nelle future attività formative rivolte agli alunni.

Il progetto ha avuto inizio nel 2024 e avrà durata di 24 mesi.

4.2.3. Istruzione terziaria e ricerca

Per l'istruzione terziaria emerge un divario significativo in termini di spesa: l'Italia (1%) investe decisamente meno rispetto alla media OCSE (1,5%) e UE25 (1,3%) in proporzione alla popolazione con istruzione terziaria completa. Questo dato sottolinea la necessità di colmare il divario nella formazione della forza lavoro italiana rispetto ai paesi comparabili. Se in termini di spesa complessiva, i dati mostrano la necessità di un impegno maggiore nell'istruzione terziaria da parte dell'Italia per allinearsi agli standard dei paesi più avanzati, a livello analitico i dati⁷⁵ riportano andamenti contraddittori, soprattutto a livello territoriale.

Relativamente al Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO), l'ammontare complessivo è passato dai 7,325 miliardi di euro del 2012 agli 8,656 miliardi di euro del 2022, con un incremento in termini nominali del 18,2%. L'incremento dell'ammontare complessivo delle voci principali dell'FFO⁷⁶ è il risultato di un anda-

⁷⁴ Si ringrazia l'AGIA per il contributo.

⁷⁵ Rapporto sul sistema della formazione superiore e della ricerca 2023 (ANVUR) disponibile al link <https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2023/06/Sintesi-Rapporto-ANVUR-2023.pdf>.

⁷⁶ Per l'analisi territoriale è stato considerato l'ammontare complessivo delle voci principali dell'FFO, date dalla somma di quota base, quota premiale, quota perequativa e piani straordinari di reclutamento dei docenti, che per il 2022 in totale sommano a 7,274 miliardi di euro e nel 2012 a 6,743 miliardi di euro.

mento diverso a livello territoriale: tra il 2012 e il 2022 le università collocate nel Nord-Ovest hanno registrato il maggiore aumento (+17,5%), seguite da quelle del Sud (+11,3%) e da quelle del Nord-Est (+10,3%). Le università del Centro hanno beneficiato di un leggero aumento in termini di finanziamenti ricevuti, con un +0,6%. Le università collocate nelle Isole hanno invece perso il 4,7%, pari a circa 35 milioni di euro.

Per quanto riguarda la principale entrata propria degli atenei statali, rappresentata dalle tasse pagate dagli studenti iscritti ai corsi di laurea e laurea magistrale, nel 2021 il sistema delle università statali ha incassato complessivamente circa 1,5 miliardi di euro, con una riduzione dell'1,8% rispetto al 2012. Anche per questo parametro si rilevano importanti divari a livello territoriale. Ad eccezione delle regioni del Nord che hanno registrato un incremento della contribuzione di circa l'8%, anche grazie all'aumento del numero di iscritti, le restanti regioni riportano decrementi: -9,5% le università del Centro, -6,7% quelle del Sud e -30% le università nelle Isole, in particolare negli atenei della Sicilia. Per controbilanciare, almeno in parte, il decremento delle tasse derivante anche dall'inserimento della cosiddetta no-tax area, nell'ambito del FFO è stato incrementato uno specifico stanziamento agli atenei statali che è passato da 55 milioni di euro nel 2017 a 270 milioni di euro dal 2020. Nell'anno 2022, rispetto alla dimensione delle risorse statali (FFO) attribuite tra le diverse aree geografiche, la percentuale maggiore è assegnata agli atenei collocati nelle Regioni del Sud (24,3%); seguono nell'ordine quelli del Centro (22,6%), del Nord-Ovest (22%), del Nord-Est (19,9%) e delle Isole (11,2%).

Per quanto riguarda invece il numero di docenti, tra il 2012 e il 2022 le università tradizionali⁷⁷ hanno registrato un incremento di docenti pari 6,1%, variamente distribuito: le università collocate nelle regioni del Nord hanno visto la maggiore crescita (+14,5% nel Nord-Est e +12,4% nel Nord-Ovest), seguite dalle università del Sud (+8,5%); importante è stato invece il calo registrato nelle università delle Isole (-8,8%), mentre più contenuto quello negli atenei del Centro (-1,3%). È sostanzialmente raddoppiato il numero di docenti in servizio nelle università telematiche (+102,1%). Considerando il rapporto studenti/docenti le differenze a livello territoriale sono ancora più significative. In particolare, la rilevante crescita del numero di iscritti nelle università tradizionali del Nord-Ovest non è stata adeguatamente compensata dall'incremento dei docenti, considerato che il rapporto studenti/docenti cresce da 29,5 del 2012 a 30,7 del 2022; migliorano, o sono comunque stabili, i rapporti delle altre aree geografiche, e in particolare quello delle università del Sud, dove il numero di studenti per docente si riduce di quasi nove punti in dieci anni, passando da 36,1 a 27,7. In direzione opposta evolve invece il trend delle università telematiche: l'effetto combinato della riduzione dei requisiti di docenza richiesti per l'accREDITAMENTO dei corsi di studio, a fronte comunque di un aumento del numero dei docenti contestuale all'esplosione nel numero di iscritti, ha determinato il rilevante aumento del rapporto studenti/docenti, che è passato da 152,2 del 2012 a 384,8 del 2022 (un indicatore di circa tredici volte superiore rispetto alle università tradizionali).

4.3. Output e servizi resi

4.3.1. Sistema integrato 0-6

Nell'anno educativo 2021/2022 erano attivi 13.518 nidi e servizi integrativi per la prima infanzia (34% pubblici comunali e 66% privati) e erano autorizzati oltre 350mila posti (48,8% dei quali a titolarità pubblica, 51,2% privata); rispetto al numero totale dei bambini residenti in Italia, la percentuale di posti disponibili copriva il 28%. L'Umbria è la regione con il più alto livello di copertura (43,7%), seguita da Emilia-Romagna (41,6%), Valle d'Aosta e Provincia Autonoma di Trento (41,1%); la Toscana, il Friuli-Venezia Giulia e il Lazio si attestano sopra la soglia del 33% (38,4%, 36,8% e 36,1%); restano ancora al di sotto del 15% Campania, Sicilia e Calabria (11,7%, 13% e 14,6% rispettivamente), mentre la Sardegna con il 32,5% fa registrare il livello più alto al Sud; i capoluoghi di provincia hanno una copertura media del 35,3%, mentre i Comuni non capoluogo, nel loro insieme, hanno una copertura di posti inferiore di ben dieci punti percentuali (24,9%).

In Italia la frequenza di un servizio educativo per la prima infanzia risulta inferiore alla media europea: nel 2021, considerando anche i bambini iscritti alla scuola dell'infanzia cosiddetti anticipatari, i bambini che frequentano una struttura educativa risultano pari al 33,4% dei residenti di 0-2 anni, (contro il 37,9% della media Ue); la Francia e la Spagna sono al di sopra del 50% e altri paesi, come i Paesi Bassi e la

⁷⁷ Per tradizionali si fa riferimento alle università statali e non statali che erogano la formazione in presenza. Le università che erogano la formazione a distanza sono invece qualificate come università telematiche.

Danimarca, si attestano al 74,2% e al 69,1%⁷⁸.

Al livello nazionale sono il 59,6% i comuni che garantiscono un'offerta sul territorio, quota che raggiunge l'84,2% al Nord-est e si riduce al 40% nelle Isole; l'obiettivo del 75% di copertura dei comuni, singoli o in forma associata, indicato dal Decreto legislativo 65/2017 non è stato raggiunto a livello nazionale, anche se è stato superato da cinque regioni (Valle D'Aosta, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Provincia Autonoma di Trento e Puglia).

Nella scuola dell'infanzia, la copertura è elevata e si attesta intorno al 93% per i bambini di 5 anni⁷⁹. Tuttavia, nell'EU Monitor 2023, si osserva che per l'istruzione prescolare, nel 2021 la percentuale di bambini dai 3 ai 5 anni partecipanti all'istruzione sul totale in età è pari al 91% e, con una perdita di 6,3 punti percentuali dal 2013, questo dato colloca l'Italia al di sotto della media europea (92,5%) per la prima volta nel decennio. Le sedi delle scuole dell'infanzia statali sono 13.135 (61%), con 809.861 bambini, quelle paritarie 8.303 (39%), con 449.819 alunni⁸⁰.

La recente revisione del PNRR ha previsto una riduzione del numero di nuovi posti da realizzare per i servizi per l'infanzia, che sono passati dai 264.480 iniziali agli attuali 150.480; ha inoltre escluso la possibilità di utilizzare i finanziamenti per le spese di gestione, così come per la costruzione di nuove strutture⁸¹. La Corte dei Conti⁸², con deliberazione n. 3/2023, a fronte dei ritardi nell'attuazione, ha raccomandato al Ministero dell'istruzione e del Merito di "accelerare ed intensificare, in via straordinaria, l'esercizio proattivo delle sue funzioni di vigilanza e di supporto nei confronti di tutti gli Enti locali beneficiari delle risorse del piano in esame attuando un monitoraggio continuo del suo stato di avanzamento" (p. 15). La preoccupazione di non riuscire comunque a raggiungere gli obiettivi stabiliti entro l'anno 2026, ancorché ridotti, è stata espressa anche dal network "Alleanza per l'infanzia"⁸³. Tutti concordano che il monitoraggio sia essenziale, dal momento che non è reperibile da fonti ufficiali il numero dei posti via via concretamente realizzati per intervenire tempestivamente nell'attuazione.

4.3.2. Istruzione primaria e secondaria

Rispetto alle finalità istituzionali, nel 2023 il sistema scolastico ha conferito circa 400.000 diplomi ad altrettanti studenti, considerando che nell'a.s. 2022-2023 erano iscritti all'ultimo anno di corso 483.699 studenti di liceo, istituto tecnico e istituto professionale⁸⁴, di cui 400.571⁸⁵ hanno sostenuto l'esame di Stato conclusivo del II ciclo di istruzione. La differenza tra gli entrati al quinto anno di corso e i diplomati è rilevante e può essere spiegata da abbandoni a inizio e in corso d'anno, come chiarisce l'approfondimento del Ministero sulla dispersione scolastica⁸⁶, nonché dalle mancate ammissioni all'esame finale. Questa perdita di studenti potrebbe essere considerata un'inefficienza del sistema che ha un costo stimato di circa 11,1 miliardi di dollari, considerando una traiettoria di studi di dodici anni con una spesa per studente di circa 11mila dollari, secondo i dati OCSE, per ciascuno dei circa 83.000 studenti dispersi poco prima del diploma. Per approfondire questa linea di ragionamento, è utile il Rapporto INVALSI (2023), che offre alcuni dati sulla traiettoria quinquennale della coorte dei ragazzi che nel 2018 avevano sostenuto l'esame di Stato di I ciclo, evidenziando come solamente il 72% circa sia giunto al diploma di scuola secondaria di II grado. In sostanza, il Paese investe nella formazione dei giovani per 10 o 12 anni, ma se questi escono dal sistema senza aver conseguito un diploma o senza una solida base di competenze, tali investimenti possono avere un ritorno inferiore rispetto a un giovane che completi il percorso secondario e magari prosegua gli studi di livello terziario. Quest'ultimo sembrerebbe un dato da migliorare: infatti, solamente il 51,4% degli studenti che si diplomano si iscrivono all'università e il dato è stabile da prima della pandemia (ISTAT BES, 2023, p. 65).

78 Cfr. Istat, *Offerta di nidi e servizi integrativi per la prima infanzia*, cit.

79 Cfr. OECD, *Education at Glance 2023*, Parigi, 2023, p. 167 e ss.

80 Cfr. MIM, Ufficio di statistica, *Focus "principali dati della scuola - avvio anno scolastico 2023-2024"*.

81 Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, predisposta dal Governo il 22 febbraio 2024, dove si possono leggere anche le motivazioni sottostanti alla riduzione consistente dei nuovi posti dei servizi per l'infanzia (aumento dei costi delle materie prime, difficoltà procedurali, insufficiente competenza tecnica...).

82 Collegio del controllo concomitante presso la sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

83 Alleanza per l'infanzia, *Il Sistema Integrato 0-6 anni in Italia: lo stato dell'arte e le proposte*, gennaio 2024.

84 Ministero dell'Istruzione - Ufficio di Statistica (2022). *Focus "Principali dati della scuola - Avvio Anno Scolastico 2022/2023"*. Roma: Autore.

85 INVALSI (2023). *Rapporto INVALSI 2023*. Roma: Autore, p. 127.

86 Ministero dell'Istruzione e del Merito - Ufficio di Statistica (MIM, 2023). *La dispersione scolastica - aa.ss. 2019/2020 - 2020/2021 - aa.ss. 2020/2021 - 2021/2022*. Roma: Autore.

Un'ottima notizia di sistema è che comunque la tendenza è un generale aumento del livello di istruzione della popolazione, che si va affermando nonostante il periodo pandemico e i persistenti ritardi con i paesi OCSE. Secondo i dati ISTAT BES (2023, p. 65), i 25-64enni con almeno il diploma di secondaria di II grado sono il 65,5% nel 2023, mentre erano il 63% nel 2022 e il 62% nel 2019.

Per i confronti internazionali e diacronici, è utile riportare i dati dell'Education and Training Monitor 2023 a cura della Commissione Europea per il monitoraggio verso i sette obiettivi europei 2030⁸⁷. L'Italia, secondo questa fonte, ha compiuto un balzo notevole nella percentuale di 20-24enni che completano almeno il livello di studi secondari (ISCED 3-8): nel 2012 erano il 77,9% della popolazione e nel 2022 sono l'85,1%, superando il dato europeo, pari a 83,6%⁸⁸.

Un'altra buona notizia è relativa a uno degli indicatori principali di output per il settore scolastico dell'ETM 2023: la percentuale di ELET (Early leavers from Education and Training), ovvero gli abbandoni scolastici, nel 2021 per l'Italia si attesta al 10,5%, in riduzione di quasi 6 punti percentuali dal 2011, nonostante sia ancora sopra la media europea del 9,6%. Collegato a questo indicatore, anche quello relativo ai NEET è in miglioramento: la percentuale di giovani 15-29enni che non sono inseriti né in istruzione né nel mondo del lavoro (ISTAT BES, 2023, p. 65), pari al 16,1% nel 2023, è anch'essa in calo rapido e marcato rispetto al 2022 (19,0%) e al periodo pre-pandemia (22,1% nel 2019), segno che in questi anni il sistema Italia nel suo complesso ha iniziato a farsene carico.

Per quanto concerne le differenze territoriali, gli indicatori ISTAT BES (2023, p. 67) consentono di individuare gli output di sistema con minore dispersione, ovvero quelli più prossimi alla media nazionale in tutte le regioni italiane. Tra questi, per il settore Istruzione, presentano differenze territoriali meno marcate l'indicatore relativo agli adulti con almeno il diploma (percentuale Italia pari a 65,5; minima in Sicilia con 54,9 e massima a Trento con 75,3) e quello relativo al passaggio dalla scuola secondaria all'università (percentuale Italia pari a 51,4; minima in Campania con 39,8 e massima in Molise con 59,4). Gli indicatori di outcome dell'istruzione dove invece si registra la maggiore disparità tra le regioni sono: l'uscita precoce dal sistema di Istruzione (percentuale Italia pari a 10,5; minima in Umbria con 5,6 e massima in Sardegna con 17,3); l'incidenza dei NEET (percentuale Italia pari a 16,1; minima a Bolzano con 8,0 e massima in Sicilia con 27,9).

Riguardo alle differenze di genere, un'informazione particolarmente rilevante è la percentuale di donne diplomate che nel 2021 lavorava rispetto alle laureate, rispettivamente 31% e 70% (OECD EAG Italy, 2023). La differenza è molto marcata soprattutto nel confronto con i colleghi maschi diplomati (64%) e praticamente trascurabile rispetto ai laureati che lavorano (71%). Anche per questo motivo è importante che le ragazze proseguano dopo il diploma negli studi terziari.

4.3.3. Istruzione terziaria e ricerca

Nel nostro Paese negli ultimi dieci anni il numero di laureati è cresciuto⁸⁹: si è passati dai circa 298 mila diplomi di laurea dell'a.a. 2011/12 ai circa 345 mila dell'a.a. 2020/21. Si tratta per il 56% di lauree triennali, per il 33,5% di diplomi di laurea magistrale, per l'11% di diplomi di laurea a ciclo unico e i pochi rimanenti sono titoli del vecchio ordinamento. L'Italia evidenzia importanti miglioramenti in termini di incremento della popolazione nella fascia d'età 25-34 anni in possesso di un titolo di studio terziario (dal 21% dell'anno 2011 al 28,3% nell'anno 2021). Nonostante il trend sia in crescita, nel confronto internazionale aumenta il divario con la media dei paesi OCSE (47,1% nell'anno 2021), soprattutto nel confronto con i principali paesi di riferimento in ambito europeo. I dati OCSE evidenziano che in Italia la percentuale di quanti conseguono il titolo entro la durata normale del corso è del 20,6% rispetto al 37,3% della Spagna, al 36,3% della Francia e al 69,4% del Regno Unito. Se si considera il tasso di conclusione degli studi entro i tre anni successivi, la percentuale passa al 53,2% per l'Italia, al 72% per la Spagna, al 71% per la Francia e all'84,5% per il Regno Unito. L'analisi separata delle coorti di immatricolati nel conseguimento del titolo di laurea di primo livello entro la durata normale dei tre anni mostra differenze importanti tra tipologie di atenei: tra le università telematiche (44,8%) e le università tradizionali (37,8%) si registrano ben sette punti percentuali di differenza. Questa differenza dipende principalmente dalle differenze tra

⁸⁷ European Commission (2023). *Education and Training Monitor 2023 Comparative report*. Luxembourg: Author.

⁸⁸ Si consideri che questa percentuale in Italia è alimentata prevalentemente dai diplomati, essendo inferiore al dato europeo la percentuale di giovani laureati, come si argomenta nel paragrafo 3.3.3.3.

⁸⁹ Rapporto sul sistema della formazione superiore e della ricerca 2023 (ANVUR) disponibile al link <https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2023/06/Sintesi-Rapporto-ANVUR-2023.pdf>

gli atenei tradizionali a livello di area geografica. Mentre negli atenei del Nord tra il 40% e il 45% degli immatricolati ottiene la laurea triennale entro la durata normale del corso di studi, al Centro tale percentuale si riduce nella forbice 30%-35% per le coorti più recenti e scende al 25%-30% negli atenei collocati al Sud e nelle Isole.

4.4. Qualità, efficienza, efficacia

4.4.1. Sistema integrato 0-6

Non sono disponibili dati nazionali sulla qualità per il sistema integrato 0-6 e per il sistema 0-3 la valutazione della qualità dei servizi è delegata agli enti locali. L'INVALSI sta attualmente studiando l'integrazione del segmento di istruzione prescolare all'interno del Rapporto di AutoValutazione (RAV) per le istituzioni scolastiche del I ciclo⁹⁰.

4.4.2. Istruzione primaria e secondaria

Oltre ai dati sull'efficienza di sistema, documentata dagli indicatori di input sopra esposti, la valutazione dell'efficacia delle istituzioni scolastiche si può analizzare attraverso dati nazionali e comparativi di output e soprattutto di outcome, relativi agli apprendimenti degli studenti a partire dalla scuola primaria.

Per uno sguardo comparativo al sistema italiano, sono invece utili i dati delle indagini internazionali, che peraltro sono anche quelli utilizzati per monitorare gli obiettivi europei 2030. Nel 2023, INVALSI ha presentato i risultati delle indagini internazionali IEA PIRLS 2021, IEA ICCS 2022 e OCSE PISA 2022, consentendo di intercettare gli effetti delle chiusure scolastiche durante la pandemia da COVID-19. Per gli alunni di quarta classe primaria coinvolti nell'indagine IEA PIRLS sulla lettura, i risultati medi internazionali registrati nel 2021 sono generalmente in flessione rispetto al ciclo del 2016 in 21 su 32 paesi partecipanti a entrambe le rilevazioni e l'Italia è tra questi. L'impatto della pandemia, tuttavia, non è stato negativo in tutti i paesi, tre dei quali hanno addirittura migliorato i loro risultati. Con un punteggio medio nazionale di 537 punti, l'Italia si colloca comunque nel gruppo di testa dei paesi con i più elevati rendimenti in lettura nella scuola primaria⁹¹.

Se si guarda ai risultati dei quindicenni partecipanti all'indagine OCSE PISA 2022, la situazione appare più complessa: per matematica, il punteggio medio dei ragazzi italiani (471) è in linea con quello dei paesi partecipanti (472); in lettura, i nostri studenti hanno ottenuto un punteggio (482) significativamente superiore alla media internazionale (476); in scienze, invece, il punteggio medio italiano (477) è risultato significativamente inferiore a quello internazionale (485). Gli andamenti diacronici variano a seconda della competenza e dei paesi considerati. A livello internazionale, i punteggi medi PISA in matematica, lettura e scienze sono in calo significativo dal 2000 al 2022 e per matematica o lettura la diminuzione sembra risentire soprattutto della pandemia, dato che le due curve flettono dal 2018 al 2022 rispettivamente di 16 e 11 punti⁹²; per le scienze, il calo è stato marcato dal 2012, ma non è significativo nel periodo 2018-2022.

In Italia, l'andamento diacronico medio in PISA è assai differente rispetto a quello internazionale e dall'inizio delle rilevazioni presenta un andamento bimodale in lettura e in scienze, non in matematica. Dal 2003, anno della prima rilevazione in matematica, il punteggio medio italiano è stato in costante ascesa fino al 2015 pur restando sotto le medie internazionali, forse per effetto dei cospicui investimenti sulla formazione dei docenti di questa materia; nel 2018 il punteggio medio in matematica ha subito un primo calo, cui è seguito il crollo in PISA 2022, con una differenza di 15 punti rispetto al 2018. In lettura, i quindicenni italiani hanno registrato un punteggio medio 2022 superiore a quello 2018, ma questo risultato non è statisticamente significativo. In scienze, il punteggio medio di PISA 2022 è rimbalzato di 9 punti rispetto al 2018, pur restando leggermente al di sotto della media internazionale.

Nel 2022 l'Italia ha partecipato anche all'indagine internazionale ICCS che misura le competenze civiche

90 Nota Ministero Istruzione DGOSVI prot. 13483 del 24 maggio 2022.

91 Per approfondimenti sui risultati IEA PIRLS, si veda il sito INVALSI: https://www.invalsi.it/invalsi/ri/pirls2021/index.php?page=pirls2021_it_04

92 Si sottolinea che il calo in matematica è equivalente a tre quarti di un anno scolastico. Per approfondimenti sui risultati PISA, si veda il sito INVALSI: <https://invalsi-areaprove.cineca.it/index.php?get=static&pag=ocse%20pisa%202022%20-%20risultati>

e di cittadinanza degli studenti all'ottavo grado di scolarità (in Italia, 13enni)⁹³. Dalle numerose informazioni raccolte, tre meritano particolare attenzione: conoscenza civica anche in dimensione diacronica; impegno civico; interesse per questioni sociali rilevanti. Nella prova di conoscenza civica, gli studenti italiani hanno raggiunto un punteggio medio di 523, significativamente superiore alla media internazionale (508) e questo dato è statisticamente stabile rispetto ai due cicli precedenti dell'indagine del 2009 e 2016. Nel 2022, per l'impegno civico, il punteggio medio degli studenti italiani che dichiarano di essere propensi a partecipare alle elezioni in futuro è 52, media in calo rispetto alle precedenti rilevazioni (che si attestava a 54 punti nel 2009 e 2016), ma sopra quella internazionale (49), anch'essa in calo. L'indagine ICCS consente altresì di rilevare le opinioni dei 13enni rispetto a questioni socialmente rilevanti: tra queste, l'idea di democrazia e la fiducia nelle istituzioni. La percentuale di ragazzi italiani che si dichiarano d'accordo o molto d'accordo con l'affermazione "la democrazia può avere qualche problema ma è tuttora la forma migliore di governo per il "proprio paese"" è ancora elevata, pari all'83% ed è superiore alla media IEA (74%). Per contro, la percentuale di studenti che si fidano del tutto o abbastanza delle principali istituzioni è sensibilmente più bassa: 53% per il governo nazionale e 52% per il parlamento, a fronte di percentuali medie internazionali rispettivamente del 53 e 48%.

Per esaminare infine l'efficacia del sistema già dai primi anni di scolarità nel contrasto alle disuguaglianze, i dati del Rapporto INVALSI 2023⁹⁴ nei gradi 2, 5, 8, 10, 13 offrono diversi spunti. Per questioni di spazio, non ci si sofferma su tutti i dati copiosi del Rapporto INVALSI 2023, a cui si rimanda per approfondimenti, ma ci si limita a due considerazioni relative all'inizio del percorso di istruzione (II classe della scuola primaria) e alla fine (grado 13 della scuola secondaria di II grado). Il primo fenomeno rilevato nel 2023 è il calo significativo delle competenze in italiano e matematica dei bambini di II primaria dopo la pandemia, che si accentua rispetto al 2022: in matematica, circa il 35% degli alunni non raggiunge il livello base, nelle regioni meridionali questa percentuale sale di circa 10 punti e sono già evidenti le differenze di genere a sfavore delle bambine. Si ipotizza che l'effetto protettivo della frequenza alla scuola dell'infanzia sia venuto meno durante la pandemia, con effetti visibili a lungo termine.

Se si guarda al tredicesimo anno di scolarità, la situazione certamente non migliora. In Italiano, non ci sono ancora segnali di recupero dal periodo pre-pandemico e nel 2023 si registra un calo di circa 15 punti del risultato medio nazionale rispetto al 2019, con circa il 51% degli studenti che si posiziona almeno al livello minimo di competenza, che è il livello 3, mentre nel 2019 questa percentuale si attestava al 64%. Il dato del livello minimo di competenza in italiano è sorprendentemente simile al 51% degli studenti secondari che decide di proseguire gli studi terziari. Gli studenti di Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna mediamente si collocano al di sotto di questo livello, non in linea con i traguardi delle Indicazioni nazionali. Si tratta di studenti che dovrebbero poter affrontare studi universitari, ma che non sono equipaggiati per farlo. Ancora più preoccupante risulta la situazione degli istituti professionali, dove in nessuna regione prevale il livello 3 e mediamente la grande maggioranza degli studenti si attesta al più al livello 2⁹⁵. La distanza complessiva stimata in termini di risultati medi tra gli studenti dei licei classici, scientifici e linguistici e quelli dei professionali è di 34,6 punti, quasi pari all'apprendimento presunto di oltre due anni di scuola, e peggiora nel caso di studenti che hanno accumulato una o più ripetenze, segno che questa non è la strada per colmare i divari, o che provengono dalle regioni meridionali. Questa situazione non cambia molto per la matematica al tredicesimo anno di scolarità: il 50% degli studenti non raggiunge il livello 3, specialmente nelle regioni meridionali, e negli istituti professionali del Sud e Isole solo il 9% degli studenti raggiunge una competenza matematica adeguata.

Una nota positiva sugli outcome viene invece dall'inglese all'ultimo anno di scuola secondaria di II grado: non solo si recupera lo svantaggio accumulato durante la pandemia, ma il livello di competenza di inglese in lettura e in ascolto è mediamente superiore ai livelli del 2019. Detto questo, l'ascolto della lingua inglese pone non pochi problemi al raggiungimento del livello previsto in questo grado scolastico: complessivamente, raggiunge il traguardo solo il 41,7% degli studenti dei licei e degli istituti tecnici (per i quali è previsto il livello B2 del Quadro Comune Europeo di Riferimento per le Lingue, QCER) o degli studenti di istituti professionali (che dovrebbero attestarsi almeno al livello B1+), anche in questa materia con differenze territoriali marcate per il Sud.

93 L'età media degli studenti italiani partecipanti è di 13,8 anni. Per approfondimenti sui risultati IEA ICCS, si veda il sito INVALSI: https://invalsi-areaprove.cineca.it/index.php?get=static&pag=iea_iccs_risultati

94 Il rapporto completo è disponibile su: <https://www.invalsiopen.it/risultati/risultati-prove-invalsi-2023/>

95 I livelli 1 e 2 non corrispondono ai traguardi di apprendimento previsti dalle Indicazioni Nazionali, il livello 3 è sostanzialmente in linea con tali traguardi e i livelli 4 e 5 indicano risultati più solidi.

Se si guarda infine al fenomeno della dispersione implicita, si può evidenziare la nota più dolente riguardo all'efficacia del sistema scolastico nel suo complesso. Per dispersione implicita, INVALSI intende un livello di competenza molto lontano da quello atteso dopo tredici anni di scuola, ossia un livello 1 o 2 sia in Italiano sia in Matematica e il non raggiungimento in entrambe le parti della prova di Inglese del livello B1. Si trova in questa condizione l'8,7% dei diplomati italiani, con grandi differenze territoriali e di genere: Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna hanno percentuali superiori al 10% di studenti diplomati in questa condizione, ma la Campania raggiunge il 19%. I ragazzi sono dispersi impliciti per il 10,8%, circa 4 punti percentuali in più delle ragazze. Gli studenti degli istituti professionali sono dispersi impliciti per oltre il 23%, quasi uno su quattro.

I dati relativi alle competenze degli studenti confluiscono da anni nel Rapporto di AutoValutazione (RAV). Nel 2022, l'INVALSI ha aggiornato il quadro teorico per l'autovalutazione delle scuole per la triennalità 2022-2025 del I e II ciclo di istruzione, come disposto dal D.P.R. 80/2013. Il RAV è una preziosa miniera di informazioni su contesto scolastico e input, esiti per alunni e studenti, processi educativi, didattici e gestionali-organizzativi utili a ciascuna istituzione scolastica per autovalutare la propria qualità⁹⁶. Il DPR 80/2013 prevede che il ciclo valutazione-miglioramento passi anche attraverso la valutazione esterna delle istituzioni scolastiche. Nel 2023, l'INVALSI ha coordinato la sperimentazione di nuovi strumenti e procedure di valutazione esterna in 159 scuole campione in Italia, visitate dai Nuclei Esterni di Valutazione (NEV) e i risultati saranno disponibili il prossimo anno. Per la triennalità 2025-2028 del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV), INVALSI prevede un ulteriore aggiornamento della guida all'autovalutazione mediante il RAV per adeguarla alla normativa e all'evoluzione del sistema di istruzione. Mediante l'autovalutazione, le scuole di ogni ordine e grado possono individuare priorità di miglioramento e contribuire per questa via alla riduzione dei divari territoriali e delle disuguaglianze in Istruzione, contribuendo ad elevare la qualità del sistema.

4.4.3. Istruzione terziaria e ricerca

Per valutare la qualità del processo formativo, ANVUR ha avviato il progetto TECO (TEst sulle COmpetenze) basato sulla definizione e costruzione di indicatori e la somministrazione di test in grado di rilevare le competenze trasversali (TECO-T) e disciplinari (TECO-D) acquisite dagli studenti durante il percorso di studio universitario. Nella Rilevazione TECO 2020/2021⁹⁷ sono stati coinvolti in totale 59 Atenei e 21.409 studenti ed è stata prevista una specifica settimana di somministrazione per la prova TECO-D Medicina per il Corso di Studi in Medicina e Chirurgia (LM-41). Le competenze trasversali attingono a un bagaglio formativo di tipo generalista e possono essere sviluppate anche nel percorso di studi universitario. Inoltre, sono confrontabili tra Atenei e/o tra corsi di studio indipendentemente dalle discipline studiate. I punteggi di Literacy, Numeracy, Problem Solving e Civics⁹⁸ sono stati calcolati separatamente e in forma standardizzata ma considerando tutti i rispondenti, con un valore medio e deviazione standard pari rispettivamente a 200 e 40. Considerati esclusivamente gli studenti del primo anno (iscritti nel 2020) e del terzo anno (iscritti nel 2018), dal confronto delle medie e tenuto conto degli intervalli di confidenza, gli studenti del terzo anno ottengono punteggi statisticamente superiori in Literacy e Numeracy rispetto ai colleghi più giovani superando la media di 200. Gli studenti con uno status socioculturale medio-alto registrano performance significativamente migliori in entrambe le aree di competenza. Nel caso della prova di Problem Solving non si registrano differenze statisticamente significative tra il punteggio ottenuto dagli studenti al primo e al terzo anno di studi. In Civics le differenze di punteggio ottenute tra gli studenti del primo anno risultano statisticamente inferiori rispetto agli studenti del terzo anno di studi. Inoltre, gli studenti al terzo anno ottengono un punteggio in media superiore alla media 200. In Civics gli studenti con differente status socioculturale registrano differenze di performance statisticamente significative. A livello macroregionale, gli studenti iscritti negli atenei del nord, indipendentemente dall'anno di iscrizione, sono più performanti di quelli centro e sud. A loro volta, gli studenti del centro hanno un punteggio minore rispetto agli studenti iscritti negli atenei del sud.

96 Per approfondimenti è possibile consultare il sito INVALSI <https://www.invalsi.it/snv/>, nonché i dati sul sito *Scuola in Chiaro* <https://cercalatuascuola.istruzione.it/cercalatuascuola/> con i RAV pubblicati da singole istituzioni scolastiche.

97 Per ulteriori informazioni è possibile consultare il seguente link https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2021/12/TECO-In-forma-2020_2021_211216.pdf

98 Literacy - Comprensione della lettura (10 domande): un brano seguito da 10 domande a risposta chiusa; Numeracy - Comprensione e risoluzione di problemi logico quantitativi (10 domande): 1. Domande a risposta chiusa (N=10) che stimano il ragionamento logico (Fascicolo 1); 2. un breve brano con grafici e tabelle e 5 domande a risposta chiusa (Fascicolo 2) + un'infografica seguita da 5 domande a risposta chiusa (Fascicolo 2). Problem Solving - Comprensione e capacità di risoluzione di problemi semplici con dei brevi testi, schemi e tabelle da cui attingere le informazioni principali per rispondere alle domande (10 domande). Civics - 1. Conoscenze civiche - 10 brevi stimoli in cui si presentano situazioni sociali (diritti di cittadinanza, diritti di fine vita, diritti religiosi, etc) seguiti da domande con 4 alternative di risposta (10 domande). 2. Questionario: 24 affermazioni su scala Likert.

Particolare attenzione merita l'analisi del tasso di abbandono⁹⁹, sia tra il primo e il secondo anno sia quello a tre, quattro e sei anni per le lauree triennali. Fino all'a.a. 2019/20 si registra un significativo miglioramento del tasso di abbandono tra il primo e il secondo anno per tutte le tipologie di corso; un dato che però riprende a salire in maniera significativa nell'a.a. 2020/21, in corrispondenza del periodo della pandemia, e che si avvicina al dato dell'a.a. 2011/12. Il tasso di abbandoni delle lauree triennali è pari al 14,5%, quello delle lauree biennali è pari al 7,4%, quello dei corsi di laurea a ciclo unico è pari all'8,2%. Il tasso di abbandono tra il primo e il secondo anno delle lauree triennali dell'a.a. 2020/21 risulta molto diverso in relazione alla tipologia di scuola secondaria di provenienza: 9,1% per gli immatricolati che provengono dal liceo, 14,9% per i diplomati magistrali, 21,1% per i diplomati negli istituti tecnici e ben 26,8% per i diplomati negli istituti professionali. Osservando i dati per area geografica della scuola in cui è stato acquisito il diploma di maturità, si nota che il maggior tasso di abbandono riguarda i diplomati all'estero, con il 25,8%; seguono i diplomati nelle regioni del Centro-Sud e delle Isole, con dati compresi tra il 14,3% e il 16,4% e infine i diplomati nelle regioni del Nord, con dati tra il 12% e il 12,8%. La rinuncia agli studi universitari si registra tuttavia anche negli anni successivi al primo. Dall'analisi dei dati dei corsi di laurea triennale emerge che entro la durata legale del corso, circa uno studente su cinque lascia gli studi universitari e dopo sei anni tale rapporto sale a uno studente su quattro. Nel confronto internazionale, se si osservano le lauree triennali, il tasso di rinuncia agli studi all'inizio del secondo anno è pari al 14,2%, inferiore a quello della Francia (16,7%) ma superiore rispetto a Spagna (6,8%) e Regno Unito (8,9%). Alla fine della durata normale del corso di studio lo stesso dato sale al 30,8% per l'Italia (quasi 1 iscritto su 3 abbandona), resta sostanzialmente stabile per la Francia (16,9%), passa all'11,9% per la Spagna e al 12,8% per il Regno Unito.

Per quanto riguarda i laureati, invece, gli indicatori quantitativi a supporto della valutazione di ANVUR¹⁰⁰ mostrano, nel periodo 2018-2022, trend positivi: un numero sempre maggiore di studenti riesce a completare i propri studi universitari, la percentuale cresce dal 54,5% al 65%; la percentuale di laureati soddisfatti aumentata leggermente dal 89% al 91%; il numero di laureati occupati a un anno dal titolo è in crescita, seppur con alcune fluttuazioni annuali, passando dal 62% al 72%. Questo dato indica che il sistema universitario italiano sta formando laureati con competenze richieste dal mercato del lavoro.

Un aspetto importante nell'ambito delle università è rappresentato dal percorso della carriera accademica in un'ottica di genere¹⁰¹. All'inizio del percorso accademico, nel 2022 le donne sono più numerose degli uomini: il 55,5% delle donne immatricolate (vs il 44,4% degli uomini immatricolati), il 56,2% delle donne iscritte (vs il 43,8% di iscritti uomini) e il 57,2% delle donne laureate (vs il 42,8% di laureati uomini). Dopo il dottorato di ricerca, però segue un classico collo di bottiglia proprio nella giunzione della posizione propedeutica al ruolo. La divaricazione nel numero di uomini e di donne inizia dai ricercatori, per proseguire in modo abbastanza contenuto per i Professori Associati (PA) e diventare più ampia per i Professori Ordinari (PO), e per i Rettori e Rettrici in carica. Va osservato però che rispetto al 2012, nel 2022 il divario di genere in tutti i passaggi di carriera si restringe, anche se ancora di pochi punti percentuali. Rispetto al 2012, nel 2022 la percentuale di PA donne sale dal 34,9% al 42,3%, quella delle PO donne dal 20,9% al 27%, quella delle Rettrici dal 7,5% al 12,1%. Nel confronto a livello europeo la percentuale di donne iscritte dal 2013 al 2021 nell'educazione terziaria, considerati in maniera aggregata i livelli di istruzione ISCED 5-8, l'Italia riporta una percentuale superiore alla media europea (55,9% per l'Italia rispetto al dato medio europeo pari al 54,2% nel 2021). Se si considera però il dato relativo al valore percentuale di donne laureate, nel periodo tra il 2013 e il 2021 c'è stata una contrazione in Italia superiore a quella osservata a livello europeo (-1,8% in Italia rispetto a -1,3% in Europa). Inoltre, se si considerano i dottorati di ricerca: dal 2013 al 2021, la variazione percentuale in Europa è pari a circa lo +0,1% mentre per l'Italia la variazione percentuale è pari a -3,1%. Infine, per quanto riguarda la composizione per genere del personale docente universitario, in Italia la percentuale di donne tra il personale docente universitario è inferiore a quella osservata in Europa (36,9% nel 2013 e 38,3% nel 2021) e, pur migliorando negli anni osservati, l'incremento resta tra i più bassi a livello europeo negli stessi anni (+1,40%).

99 Rapporto sul sistema della formazione superiore e della ricerca 2023 (ANVUR) disponibile al link <https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2023/06/Sintesi-Rapporto-ANVUR-2023.pdf>

100 Per ulteriori informazioni è possibile consultare il seguente link <https://www.anvur.it/attivit/ava/indicatori-di-monitoraggio-autovalutazione-e-valutazione-periodica/>

101 Per ulteriori informazioni è possibile consultare il seguente link <https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2024/01/Focus-equilibrio-di-genere-2023.pdf>

4.4.4. Valutazione di comparto e indicazioni di miglioramento

Per la valutazione di comparto, operazione finora inedita per le Relazioni Annuali CNEL, il gruppo redazionale ha concordato un criterio generale di qualità, che ha poi declinato in un giudizio valutativo di tipo descrittivo su efficienza ed efficacia per l'utenza su ciascun segmento del sistema: Sistema 0-6, Istruzione primaria e secondaria, Università e Ricerca. In base a tale valutazione, per ogni segmento si delineano piste di miglioramento e nel paragrafo 3.3.6 si forniscono alcune riflessioni conclusive utili al dialogo tra segmenti e allo sviluppo complessivo del comparto Conoscenza, in linea con gli SDGs, con gli obiettivi Europa 2030 e con gli indicatori BES.

4.4.4.1. Criterio generale di qualità del comparto Conoscenza

In relazione agli atti programmatici e normativi di riferimento per la valutazione del sistema nel suo complesso, il Comparto Conoscenza, nelle sue diverse articolazioni, riesce a soddisfare la domanda dei propri servizi e a offrire servizi di qualità in relazione agli input (efficienza) e agli output e outcome per l'utenza (efficacia), anche considerando i confronti internazionali, quelli territoriali nazionali e quelli diacronici tendenziali.

4.4.4.2. Sintesi valutativa e indicazioni per il miglioramento del comparto Conoscenza

Sistema integrato 0-6

Il settore Infanzia 0-5 presenta livelli insufficienti di finanziamento pubblico, rispetto agli investimenti di altri paesi europei e OCSE, ed è quindi efficiente per effetto dei bassi stanziamenti. Nonostante i progressi in termini diacronici, sostenuti dagli atti normativi emanati dal 2015, il settore raggiunge una parte non maggioritaria della propria utenza potenziale (bambini in età 0-3), restando ben al di sotto del benchmark europeo del 45%, mentre l'obiettivo europeo del 96% di accesso dei bambini di 3-5 anni alla scuola dell'infanzia si sta storicamente allontanando dalla percentuale pressoché totale di bambini serviti a inizio millennio. Marcate sono le differenze territoriali nella copertura dei servizi, soprattutto nel segmento 0-3, a sfavore delle regioni meridionali che dispongono anche di minori risorse a livello comunale. Non si valuta la qualità dei servizi 0-3 a livello centrale, né vi sono misure di outcome per i bambini, come prevedono gli SDGs e le recenti raccomandazioni europee.

Il miglioramento del sistema integrato 0-6 è argomento assai complesso, non facilmente riducibile nello spazio a disposizione, anche per la pluralità di soggetti pubblici e privati coinvolti. Si accenna qui ad alcuni interventi normativi che potrebbero favorirlo.

Nel segmento 0-6, la mancanza di linee guida curriculari nazionali 0-3, con espliciti traguardi in termini di benessere, sviluppo e apprendimento dei bambini, non consente di sviluppare una qualità omogenea sul territorio nazionale. Mancando un curriculum nazionale, i servizi per la prima infanzia non sono sottoposti a valutazione sulla base di criteri condivisi, se non nella forma del rispetto dei requisiti strutturali e professionali stabiliti dalla normativa e su base strettamente locale. Il che rappresenta una carenza che andrebbe colmata. L'INVALSI ha recentemente raccolto su questo aspetto i pareri delle principali organizzazioni che si occupano di sistema 0-6, sulla base di quanto dispone l'articolo 5, comma D, del D. LGS. 65/2017 e la nota ministeriale DGOSVI n. 13483/2022.

È altresì da delineare la formazione e qualificazione degli operatori, in sintonia con le priorità tematiche nazionali della scuola dell'infanzia e con i traguardi per i bambini. I traguardi a loro volta possono costituire la base per stimare la qualità dei servizi 0-3 offerti, in linea con quanto previsto per la scuola dell'infanzia. Attraverso i Coordinamenti Pedagogici Territoriali¹⁰², l'intervento del legislatore su questo fronte potrebbe supportare le realtà territoriali nello sviluppo di servizi per l'infanzia di qualità, un modello che potrebbe estendersi anche agli ordini successivi.

Mancano informazioni certe sul numero e sulle caratteristiche del personale educativo che attualmente opera nei servizi per la prima infanzia; ciò non consente di fare proiezioni attendibili in ordine alle esigenze di reclutamento legate ai pensionamenti e all'aumento potenziale dell'offerta. Se si assume un

¹⁰² Si veda Stringher, C., Sandre, U. e Donà, L. (2023). I coordinamenti pedagogici territoriali: una rassegna sistematica qualitativa e un'analisi comparativa dei modelli regionali di implementazione. *Qtimes*, XV, 1 (2), 281-301.

rapporto medio tra educatore/bambini di 1 a 6¹⁰³, nei prossimi anni serviranno ulteriori 25.000 educatori; se si considera che nell'anno 2022 i laureati complessivi in scienze dell'educazione L19 sono stati 7.790 (in tutti i tipi di indirizzo: infanzia, adulti, sociale, ecc.) e che oltre il 30% già lavora, è chiaro che esiste un serio rischio di non avere professionisti sufficienti a disposizione nelle strutture¹⁰⁴. Anche per la scuola dell'infanzia, si pone lo stesso problema: si consideri che i laureati in scienze della formazione primaria sono stati, nell'anno 2022, 4.724, mentre erano in servizio nella sola scuola statale 104.797 insegnanti nella scuola dell'infanzia e 308.126 nella scuola primaria, con età media oltre i cinquant'anni¹⁰⁵.

A fronte di questa situazione, si ritiene indispensabile ridisegnare il "filone" universitario dedicato alla pedagogia dell'infanzia zero sei, mettendo in continuità curricolare lo specifico indirizzo della classe di laurea triennale L-19, già previsto dalla normativa, con una nuova classe di laurea magistrale biennale abilitante da istituire, che permetta l'accesso all'insegnamento nella scuola dell'infanzia (così come l'attuale laurea a ciclo unico LM-85bis, Scienze della formazione primaria). Si auspica lo sviluppo di una "programmazione congiunta" della formazione e del reclutamento tra università, Stato, enti locali e gestori. Potrebbe essere istituito un tavolo permanente misto nazionale, sul modello dalla Commissione per lo zero sei, oppure allargare ed integrare questo organismo con le altre rappresentanze. Tutti da sperimentare saranno, nei prossimi mesi e anni, gli effetti della recente legge 15 aprile 2024, n. 55 "disposizioni in materia di ordinamento delle professioni pedagogiche ed educative e istituzioni dei relativi albi professionali", dove, all'art. 4 si ridefiniscono i *Requisiti per l'esercizio dell'attività di educatore professionale socio-pedagogico e di educatore nei servizi educativi per l'infanzia di cui al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65*. Resta peraltro irrisolto il problema dei diversi contratti collettivi di lavoro applicati agli educatori, censiti in un numero di circa 10, per i quali andrebbe introdotto un "contratto quadro" che stabilisca i punti essenziali del rapporto di lavoro¹⁰⁶.

Istruzione primaria e secondaria

Il settore Istruzione 6-18 presenta livelli insufficienti di finanziamento pubblico ed è quindi efficiente per effetto dei bassi stanziamenti; raggiunge la propria utenza potenziale in modo non del tutto inclusivo, producendo output insufficienti in percentuale sulla popolazione in età (a causa dell'elevata dispersione scolastica), con qualità degli outcome non ottimali per bambini e ragazzi, secondo i dati nazionali e internazionali di riferimento e con marcate differenze territoriali. Il primo spunto di miglioramento dell'efficacia del sistema deriva dall'accostamento di due dati che sveltano riguardo al suo output: solo il 51% dei diplomati si iscrive all'università e di questi solo il 53% secondo fonti OCSE¹⁰⁷ si laurea entro il termine previsto degli studi, contro la media OCSE del 68%. In queste due cifre, si potrebbe racchiudere la principale raccomandazione al Governo per avvicinare l'Italia agli standard dei paesi industrializzati ed europei: 45% è il target europeo di giovani 25-34enni laureati, mentre attualmente in Italia siamo al 29,2%. È chiaro che scuola e università dovrebbero dialogare, per fare in modo che più giovani si iscrivano all'istruzione terziaria, avendo gli strumenti per poterla completare. Per ottenere tale traguardo, appare fondamentale da un lato, equipaggiare i diplomati con le competenze apprenditive necessarie per affrontare gli studi superiori ed evitare la dispersione universitaria, irrobustendo la loro motivazione intrinseca; dall'altro prevedere spinte esogene, per esempio incentivando i diplomati a iscriversi all'università, cosa che si sta facendo grazie ai fondi PNRR per la costruzione di alloggi universitari e per il diritto allo studio.

Sul fronte degli outcome, il miglioramento delle competenze degli studenti è il faro costante degli ultimi anni per l'azione di governo, che si è concretizzata in particolare negli investimenti PNRR. Considerando che durante la pandemia molti bambini non hanno potuto frequentare la scuola dell'infanzia o l'hanno frequentata in modo discontinuo, accumulando possibili difficoltà di tipo relazionale, sociale e cognitivo, la scuola primaria dovrà tenerne conto, investendo per esempio su ambienti di apprendimento accoglienti e inclusivi e su un'osservazione attenta dei comportamenti e delle caratteristiche dei bambini in entrata.

103 È il rapporto previsto dal CCNL funzioni locali 2019-2021 (art. 87, comma 6) sottoscritto il 16 novembre 2022.

104 I dati sono tratti da AlmaLaurea, *Profilo dei laureati*, 2023, ma anche il neopresidente della FISM Luca Lemmi si è espresso denunciando la scarsità di professionisti 0-6 formati a livello universitario (si veda [Orizzontescuola.it](https://www.orientescuola.it) del 4/07/2024).

105 Ministero dell'istruzione e del merito, *Portale Unico dei Dati della Scuola*. L'età media dei docenti di scuola dell'infanzia è piuttosto elevata e solo circa il 26% ha un'età inferiore ai 45 anni. Fonte: Freddano, M. & Stringher, C. (2021). *Fare autovalutazione nella scuola dell'infanzia*, Franco Angeli, Milano, p. 91.

106 Cfr. al riguardo S. Neri, *I contratti di lavoro nei servizi per l'infanzia: criticità e sfide per le parti sociali e gli attori pubblici*, in A. Garbarini (a cura di), *Tre scommesse per la realizzazione del sistema 0-6*, Zerosei edizioni, Bergamo, 2023 pp. 49-78

107 OECD (2023). *Education at a glance. Italy - Country Note*. Paris: Author.

Nel segmento dell'istruzione primaria e secondaria, dopo la pandemia da COVID-19, è da segnalare la necessità di una riattivazione della valutazione esterna delle istituzioni scolastiche, la quale potrebbe avviare processi virtuosi di autoanalisi e miglioramento ciclico¹⁰⁸, stando alle prime evidenze qualitative sul gradimento da parte delle scuole visitate nel 2023¹⁰⁹.

Università e Ricerca

Il settore Università e Ricerca presenta livelli insufficienti di finanziamento pubblico ed è quindi efficiente per effetto dei bassi stanziamenti; raggiunge la propria utenza potenziale (studenti diplomati) in modo non del tutto inclusivo, producendo output insufficienti in percentuale sulla popolazione in età (a causa dell'elevata dispersione universitaria), con qualità degli outcome non ottimali per gli studenti, secondo i dati nazionali e internazionali di riferimento.

Dal punto di vista delle risorse statali finanziarie alle università, l'Italia investe decisamente meno rispetto alla media dei paesi OCSE e UE25. Si registra, tuttavia, anche grazie alla contingente maggiore disponibilità di fondi del PNRR, un trend positivo negli anni più recenti. La quantità di finanziamenti attualmente disponibili richiede la massima attenzione alla qualità della spesa e degli investimenti.

Per quanto riguarda le risorse in termini di personale docente, nel periodo 2012-2022 si è assistito a molti cambiamenti che hanno contraddistinto l'organico dei docenti universitari a livello nazionale. Al termine del 2012 erano da poco state avviate le procedure per la prima edizione dell'abilitazione scientifica nazionale (ASN), il sistema universitario era sottoposto a forti limitazioni al turn over, si potevano contare i primi ricercatori a tempo determinato previsti dalla legge 240/2010 e iniziava la riduzione della figura ad esaurimento dei ricercatori a tempo indeterminato; alla fine del 2022 è possibile valutare a regime gli effetti della legge 240, per cui sono venute meno le forti limitazioni al turn over e le università hanno beneficiato di importanti finanziamenti e piani straordinari, destinati in particolare al reclutamento di ricercatori a tempo determinato di tipo b) e professori di II fascia. Risultano ancora troppo elevate sia l'età di ingresso nei ruoli universitari, sia l'età media di ricercatori e professori. Andrà valutato nei prossimi anni se la recente introduzione della figura unica dei ricercatori a tempo determinato¹¹⁰ contribuirà a ridurre l'età media dei docenti italiani.

In questo quadro si ritiene tuttavia fondamentale assicurare la sostenibilità degli investimenti attuali e futuri, sia in termini di copertura del turn over del personale accademico che di finanziamenti in grado di mantenere i livelli raggiunti e coprire i prevedibili maggiori costi fissi che saranno caratterizzati anche da dinamiche retributive crescenti.

I tassi di abbandono degli studi universitari risultano ancora critici e, nonostante gli importanti risultati conseguiti negli ultimi anni in termini di riduzione degli stessi, richiedono di rinforzare ulteriormente le politiche di orientamento e tutorato, valutando azioni specifiche anche rispetto alla diversa provenienza degli studenti per tipologia di scuola secondaria di secondo grado.

Relativamente al numero di laureati, in questi ultimi dieci anni il sistema universitario è molto cambiato: ha incrementato il numero dei diplomi di laurea rilasciati, rilevante soprattutto per le università telematiche, e ha ridotto i tempi di conseguimento dei titoli di laurea e dell'età media dei laureati. Anche se a livello nazionale il dato è migliorato, registrando un incremento del +7,3% in dieci anni (28,3% nell'anno 2021 rispetto al 21% del 2011), continua ad aumentare il divario rispetto ai principali paesi europei, con un dato nazionale che è il risultato di una situazione molto eterogenea rispetto alle diverse aree geografiche.

Margini di miglioramento potrebbero ottenersi riducendo le discrepanze a livello intra-nazionale, modernizzando i contesti territoriali di riferimento (efficienza della pubblica amministrazione, crescita delle imprese, adeguamento di infrastrutture e collegamenti territoriali) e creando le condizioni necessarie anche per le istituzioni universitarie e della ricerca di poter migliorare i propri risultati. Un sistema più funzionale dal punto di vista dimensionale e di centralità del ruolo in grado di trainare la qualità della formazione terziaria e della ricerca allineerebbe l'Italia alle medie dei paesi dell'Unione Europea (UE27) e dell'OCSE.

108 Freddano M. e Salvadori, I. (2024). *What are the impacts of the external evaluation on school quality? Evidence from a qualitative systematic review*. Contributo presentato alla Third International Conference of the journal "Scuola Democratica" 3-6 giugno.

109 Stringher, C. e Vinci, E. (accettato). *La visita sperimentale di valutazione esterna per le scuole: evidenze da tre casi di studio*. IX Seminario I DATI INVALSI, Roma 17-19 ottobre 2024.

110 Ricercatori a Tempo Determinato in Tenure Track (RTT): art. 24 della legge 30 dicembre 2010 n. 240 (come modificato dall'art. 14 comma 6-decies del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79).

4.5. Conclusioni

Complessivamente, gli investimenti nel comparto Conoscenza restano al di sotto dei riferimenti internazionali, ma i dati di input si possono leggere anche in termini di efficienza di sistema nella spesa pubblica per istruzione, come già evidenziato nella Relazione Annuale CNEL 2022. In questa prospettiva, anche gli output e gli outcome possono essere considerati soddisfacenti in relazione agli investimenti effettuati, soprattutto per i numerosi dati qui presentati che evidenziano miglioramenti diacronici degli indicatori SDG, EU Monitor e BES, tra cui: l'allargamento della platea di bambini in età 0-3 anni che usufruisce di servizi per l'infanzia; l'aumento dei diplomati e dei laureati; la diminuzione dei NEET e degli abbandoni scolastici; alcuni segnali di miglioramento nelle competenze degli studenti. Sebbene permangano divari importanti rispetto ai paesi OCSE ed europei e criticità negli outcome per l'utenza, soprattutto per alcune categorie di utenza e in alcune aree del Paese, la direzione di marcia verso il miglioramento sembra essere stata imboccata e va sostenuta, soprattutto per gli outcome. La (auto-)valutazione delle istituzioni educative, scolastiche e universitarie dovrebbe consentire di migliorare nel tempo la qualità complessiva del sistema. Il dialogo fra i tre segmenti del comparto potrebbe ulteriormente rafforzare la collaborazione a tutti i livelli, per una presa in carico dell'utenza da seguire longitudinalmente, dall'infanzia all'università, sul modello dei CPT del sistema 0-6.

5. Servizi per la mobilità, le infrastrutture e le città, con riferimento agli obiettivi 9 e 11 dell'Agenda ONU 2030¹¹¹

5.1. Premessa

Il presente paragrafo raccoglie dati e materiali relativi ad alcuni dei più rilevanti indicatori della qualità della vita nei complessi urbani al fine di individuare le possibili aree di intervento nel governo del territorio, verso la realizzazione degli obiettivi 9 e 11 dell'Agenda Onu 2030.

L'unità di misura prescelta, in perfetta aderenza con quanto indicato nell'obiettivo 11 dell'Agenda è proprio la città, osservata nelle sue dimensioni "dinamiche" riferite alla mobilità ed alla produzione di rifiuti ed in quelle "statiche", riferite alla qualità dell'aria ed al consumo del suolo.

La scelta della città, quale fulcro dell'indagine svolta, trova la propria ragion d'essere nella considerazione che gli insediamenti urbani, oltre ad essere le aree a maggiore densità di popolazione sono anche quelle maggiormente soggette alla presenza delle attività produttive ed industriali. Un'analisi che tenga conto dell'obiettivo 9 dell'Agenda, volto alla costruzione di un'infrastruttura resiliente ed alla promozione dell'innovazione e dell'industrializzazione equa, responsabile e sostenibile non può che prendere le mosse proprio dalle aree urbane.

L'analisi è svolta, come anticipato, sotto 4 differenti angolature, la prima relativa alla mobilità sostenibile che rappresenta una delle sfide più importanti che le aree urbane sono chiamate ad affrontare in considerazione del fatto che l'uso intensivo del mezzo privato, spesso la prima e unica scelta di mobilità in città, è causa di numerose esternalità negative: emissioni di gas climalteranti, di gas inquinanti e di materiale particolato, inquinamento acustico, incidentalità e congestione stradale. L'importanza del settore della mobilità e dei trasporti nel quadro delle emissioni e la sua fortissima dipendenza dai combustibili fossili ne fanno infatti uno dei settori cardine della strategia di decarbonizzazione.

5.2. La mobilità sostenibile¹¹²

Secondo i dati riportati nell'inventario nazionale delle emissioni di gas serra (ISPRA, 2023), in Italia il trasporto su strada, nel 2021, è direttamente responsabile di quasi 100 milioni di tonnellate (Mt) di CO2 equivalente, in crescita del 2,1% rispetto al 1990. Per quanto riguarda le emissioni di gas inquinanti, i trasporti su strada sono la principale sorgente di ossidi di azoto (circa 42% del totale nel 2021) che tuttavia risultano in diminuzione del 74% rispetto al 1990); per il PM2.5 le emissioni da trasporto su strada rappresentano il 9% del totale e decrescono di circa il 75% rispetto al 1990 (ISPRA, 2023). L'Agenzia europea dell'ambiente nel 2019 ha attribuito 307.000 morti premature all'esposizione di particolato PM2.5, 40.400 all'esposizione cronica di NO2 e 16.800 all'ozono (EEA,2021).

Nel 2022, sulle strade italiane, si sono registrati 165.889 incidenti con lesioni a persone (151.875 nel 2021, +9,2%; 172.183 nel 2019, -3,7%), che hanno causato 3.159 decessi; il 73,4% degli incidenti ha interessato le aree urbane, con 1.333 morti e 155.934 feriti.

L'uso intensivo del mezzo privato, che per la maggior parte del tempo è fermo e, nelle nostre città, spesso staziona sulle strade è infine causa di un uso poco efficiente dello spazio urbano.

Sul fronte delle modalità di trasporto utilizzate dagli italiani, l'Osservatorio Audimob (Isfort, 2023) mostra la larga prevalenza dell'automobile nella ripartizione modale e la sua sostanziale continuità negli anni. Nel 2022 su 100 spostamenti medi giornalieri (feriali) il 66,3% sono stati effettuati con l'automobile, il 18,0% a piedi, il 4,1% in bicicletta e sistemi di micro-mobilità, il 4,1% in moto e solo il 7,4% con un qualsiasi mezzo pubblico (inclusi taxi e car sharing). Negli ultimi due decenni il trasporto pubblico ha mantenuto la propria quota modale attorno al 10%, o poco meno, con un primo picco registrato nel 2011 (10,8%) e poi

¹¹¹ A cura dell'Avv. Vincenzo Anglade, Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

¹¹² Con i contributi di Ispra (dott. Marco Faticanti), Isfort e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

raggiunto nuovamente nel 2019. Nel 2020 a causa della pandemia i passeggeri trasportati sono diminuiti del 90% e la quota di mercato della mobilità collettiva si è dimezzata. Il percorso di recupero del mercato, avviatosi nel 2021, risulta essere più lungo e faticoso del previsto.

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

5.2.1. Input di sistema e risorse

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

Nel Paese è necessario migliorare il sistema di mobilità su impianti fissi che garantiscano lo spostamento di grandi volumi di persone in tempi rapidi e su distanze molto lunghe in modo sostenibile ed efficace. Occorre, quindi ampliare la rete di metropolitana (concentrata in 7 città italiane con un'estensione complessiva inferiore, ad esempio, a quella della sola città di Madrid), la rete tranviaria (presente in soli 12 capoluoghi di provincia) e la rete delle ferrovie suburbane. L'Italia può contare su poco più del 40% della dotazione di metropolitane rispetto alla media dei principali Paesi europei, sul 53,7% della dotazione di reti tranviarie e sul 56% di quelle ferroviarie suburbane. Tuttavia, nella fase attuale una potente spinta agli investimenti per le infrastrutture per il trasporto rapido di massa proviene dai vari piani di investimento nazionali co-finanziati da risorse comunitarie (PNRR, PON Metro, PON Infrastrutture e Reti, Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, ecc.). Il solo PNRR prevede il potenziamento o la riqualificazione di 216 km di trasporto rapido di massa nelle città.

Il riequilibrio modale ed il passaggio a una mobilità integrata, multimodale e sostenibile richiedono azioni sinergiche a diversi livelli: occorre migliorare qualità e attrattività dei singoli servizi di trasporto e favorire l'intermodalità. La transizione digitale, in atto da tempo, può contribuire in modo decisivo ad una miglior fruizione dei servizi di trasporto; le politiche di sostegno al rinnovo e all'ammodernamento delle flotte sono lo strumento fondamentale. Più complesse e articolate sono le strategie per favorire l'intermodalità: esse includono investimenti in infrastrutture, tanto materiali (come i nodi di interscambio) che immateriali (quali le reti informatiche per la condivisione dei dati e l'insieme delle regole condivise per l'integrazione tra attori diversi) e, non ultimo, un cambio di atteggiamento da parte di imprese e utenti. Il paradigma "Mobility as a Service" (MaaS) che permette all'utente finale di organizzare e gestire il proprio viaggio attraverso un'unica piattaforma può fornire un utile quadro di riferimento, anche in ambito urbano; l'efficacia dei servizi MaaS trova un aiuto nella diffusione dei servizi della sharing mobility e, in particolare, della mobilità dolce.

La mobilità attiva o dolce (a piedi e/o in bicicletta) può costituire un'alternativa valida alla mobilità motorizzata, spostandosi a piedi per coprire percorsi di breve durata e utilizzando la bicicletta per distanze medio - lunghe. La mobilità dolce non comporta lo sfruttamento di risorse non rinnovabili, la produzione di emissioni inquinanti e di gas serra in atmosfera, ma piuttosto apporta dei benefici in termini di salute, di coesione sociale e di presidio del territorio. Con la Risoluzione del 16 febbraio 2023 sull'elaborazione di una strategia dell'UE per la mobilità ciclabile il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di elaborare una strategia europea dedicata alla mobilità ciclabile con l'obiettivo di raddoppiare il numero di chilometri percorsi in bicicletta in Europa entro il 2030.

Con riferimento agli spostamenti casa-lavoro del personale dipendente, come stabilito dal DL 19 maggio 2020 convertito in legge 77/2020, è entrata in una nuova fase evolutiva la figura del *mobility manager* che a livello di coordinamento di area e a livello di sede di azienda ed ente, svolge indispensabili funzioni di supporto professionale alle attività di decisione, pianificazione, programmazione, gestione e promozione di soluzioni ottimali di mobilità sostenibile. In particolare, attraverso l'elaborazione del Piano di Spostamento Casa Lavoro, il *mobility manager* di azienda e di ente cura la promozione e realizzazione di interventi per l'organizzazione e la gestione della domanda di mobilità del personale dipendente, al fine di consentire la riduzione strutturale dell'impatto ambientale derivante dal traffico veicolare nelle aree urbane e metropolitane, valutando la stima dell'impronta ambientale degli spostamenti casa-lavoro

ed il livello di soddisfazione degli utenti. Il suo specifico contributo informativo, a condizione di essere sviluppato a rete e con il supporto di piattaforme digitali, è significativo per fornire dati sulle origini degli spostamenti casa-lavoro, sui trend di mobilità, sul fabbisogno di servizi e infrastrutture per il trasporto pubblico e nello specifico mettere in evidenza il 'gap' dell'ultimo miglio verso i nodi di scambio del trasporto pubblico negli spostamenti casa-lavoro, come confermato dai primi risultati del Tavolo tecnico sul mobility management dell'Osservatorio nazionale per il supporto alla programmazione e per il monitoraggio della mobilità locale sostenibile istituito dal MIT¹¹³.

5.2.2. Output e servizi resi

Fra gli indicatori di interesse del TPL, alcuni fra i più rappresentativi sono la consistenza del parco autobus distinta per classe euro e il numero di passeggeri trasportati annualmente (dati Istat 2021).

Grazie alle ingenti risorse statali messe a disposizione è stata avviata una significativa accelerazione nel rinnovo del materiale rotabile - è stato programmato il sostegno agli investimenti per oltre un decennio - incrementando la quota delle alimentazioni elettriche o ibride e migliorando lo standard emissivo delle alimentazioni a gasolio. Se nel 2015 il 59,4% degli autobus circolanti nei 109 comuni capoluogo apparteneva alla classe euro 4 o inferiore e solo l'8,5% apparteneva alla classe euro 6 (inclusi gli autobus a trazione elettrica integrale o altri a emissioni zero), nel 2021 viene osservato un ringiovanimento delle flotte di autobus, con il 22,9% dei mezzi in classe euro 4 o inferiore ed il 44% in classe euro 6 (inclusi gli autobus a trazione elettrica integrale o altri a emissioni zero). Il processo di ringiovanimento del parco mezzi deve necessariamente proseguire considerando che in Italia l'età media degli autobus per il TPL è di 10,4 anni (tre anni superiore alla media europea). Quanto al trasporto locale ferroviario, l'età media dei treni è di circa 15,3 anni con una punta di 18,5 anni al Sud (Legambiente, 2023). In valore assoluto, nel 2021 sono circolanti 980 autobus elettrici nei 109 comuni capoluogo (circa il 7,4% del totale), quasi raddoppiati rispetto ai 565 del 2020 ed in forte crescita rispetto ai 182 del 2015.

La domanda di TPL per i 109 comuni capoluogo di provincia mostra un andamento decrescente in funzione del tempo, dal massimo toccato nel 2011 (217,4 passeggeri annui per abitante), l'indicatore diminuisce per stabilizzarsi intorno ai 190 passeggeri annui per abitante nell'intervallo compreso fra il 2013 ed il 2019. La pandemia di Covid ha avuto un impatto devastante sulla domanda di TPL dimezzandone quasi i valori (circa 100 passeggeri annui per abitante) nel biennio 2020-2021.

Come confermato dall'indagine Audimob, che ha analizzato i fattori di scelta (e non-scelta) del mezzo pubblico negli spostamenti sistematici dei cittadini, la percezione della bassa competitività del mezzo pubblico rispetto al mezzo privato si riflette negli indici di soddisfazione espressa che confermano le distanze ampie tra vettori individuali e vettori collettivi, a vantaggio dei primi. L'automobile in particolare mostra una tendenza molto positiva nel gradimento degli utenti e consolida la primazia assoluta tra tutti i mezzi, superando costantemente il punteggio medio di 8,0 in scala 1-10 (8,2 nel 2022 con quasi il 90% degli utenti che assegna all'auto un voto di "piena soddisfazione", ovvero pari o superiore al 7). Quanto ai mezzi collettivi, i punteggi medi scendono invece in modo marcato soprattutto alla scala locale (5,9 per autobus/tram - 6,1 per il treno regionale); si tratta di punteggi vistosamente più bassi nelle regioni centro-meridionali rispetto a quelle settentrionali, soprattutto con riferimento al trasporto urbano. Da sottolineare che la forbice nella percezione del gradimento tra mezzi individuali e mezzi collettivi si è allargata nel passaggio dalla fase pre a quella post emergenza sanitaria, a ulteriore conferma che la paura del contagio non solo ha sottratto quote di utenza al trasporto pubblico ma ha contribuito a peggiorare il gradimento nei cittadini. È in crescita, invece, l'indice di soddisfazione per il treno di lunga percorrenza (7,3 nel 2022 rispetto al 7,0 registrato nel 2019).

Il quadro che emerge evidenzia che un'ampia fascia di utenza dell'auto, pari a quasi il 50% del totale, non prende affatto in considerazione la possibilità di orientarsi su un vettore pubblico per i propri spostamenti sistematici (la percentuale sale nei piccoli e medi centri, scende nelle grandi città). Chi fa, invece, una valutazione rinuncia all'opzione del mezzo pubblico per ragioni legate in primo luogo alla scarsa competitività nei tempi di percorrenza e alla scarsa affidabilità/regolarità dei servizi. Seguono i

113 Una giornata di studio, è stata organizzata il 21 marzo 2024 organizzata per presentare i risultati del Tavolo tecnico e approfondire i temi più rilevanti del mobility management, individuando problemi e soluzioni e per favorire l'incontro tra la domanda di mobilità e l'offerta di trasporto pubblico locale, verificando le opportunità relative ad una più efficace gestione delle relazioni e all'uso delle tecnologie digitali. Gli atti della 'Giornata studio del mobility manager di area' promossa dal MIT con la Direzione Generale TPL e Asstra con Anci sono disponibili al link: <https://www.asstra.it/atti-della-giornata-studio-del-mobilty-manager-di-area--2132024>

fattori connessi alla maggiore comodità, in senso generale, dell'auto e all'insufficiente capillarità dell'offerta di trasporto pubblico. Infine, la qualità complessiva del viaggio - riferita alla qualità del materiale rotabile ma anche alla pulizia dei mezzi e alla sicurezza da borseggi e molestie - è indicata da una quota ridotta di intervistati (ma raddoppia nelle grandi città).

I dati confermano che le politiche di miglioramento della qualità del servizio, attraverso il rinnovo del materiale rotabile e la digitalizzazione, sono complementari alle politiche di potenziamento strutturale delle reti infrastrutturali (trasporto rapido di massa, corsie preferenziali, nodi di interscambio) e dell'offerta di servizi, in assenza delle quali non sembrano essere di per sé sufficienti a provocare i risultati attesi in termini di cambio modale. L'ulteriore pilastro necessario alla transizione verso la mobilità integrata e intermodale è dato dagli investimenti in infrastrutture immateriali, utili all'integrazione dei servizi. In questo campo, nel rispetto delle norme CE (direttive ITS (2010/40 e 2023/2661) il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha predisposto, in accordo con le Regioni, la rete per la raccolta e la condivisione dei dati; è oggi attivo il progetto PNRR "MaaS4Italy", in collaborazione tra il Dipartimento per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio e il MIT, che vede coinvolte 6 aree metropolitane, una Provincia Autonoma e 7 Regioni nella sperimentazione e nel lancio di servizi MaaS.

Circa il sistema della sharing mobility (car sharing e bike sharing a postazione fissa o a flusso libero, scooter sharing, monopattini elettrici in condivisione e car pooling), esso rappresenta un segmento di rilevante importanza nell'offerta di servizi di mobilità per i cittadini in particolare nelle aree urbane, come alternativa all'uso dell'automobile di proprietà. Secondo i dati dell'Osservatorio Nazionale della Sharing Mobility, aggiornati al 2022, i servizi di sharing attivi nelle città sono oltre 200, presenti nel 61% dei capoluoghi di provincia, grazie soprattutto alla spinta dei monopattini elettrici dal 2019 in avanti (circa metà dei servizi attivi); la flotta dei veicoli in sharing supera le 110.000 unità e i noleggi effettuati nel 2022 sono circa 50 milioni. Nonostante la significatività di questi numeri la sharing mobility resta un segmento di nicchia nel panorama delle scelte modali degli italiani, anche a causa di una diffusione non ancora capillare dei servizi sul territorio nazionale; infatti, i circa 140mila noleggi giornalieri rappresentano, nella media nazionale, lo 0,15% degli spostamenti complessivi, quota che si innalza in alcuni grandi città (Milano, Torino, Firenze e Roma) e in generale in tutte le aree urbane dove è presente almeno una tipologia di servizio. In termini di numero di noleggi, negli ultimi anni si è affermato il ricorso a forme di micro-mobilità condivisa, sempre più utilizzata negli ultimi anni, soprattutto per coprire le distanze dell'ultimo miglio.

In merito alla mobilità dolce, la crescita sostenuta delle infrastrutture ad essa dedicate (piste ciclabili e aree pedonali) prosegue anche nel 2021. L'estensione della rete delle piste ciclabili, con un incremento del 7,6% rispetto al 2020 raggiunge uno sviluppo complessivo che supera i 5.300 km nei 109 comuni capoluogo (+48,6% dal 2011 al 2021). Considerando le risorse ingenti che sono state stanziare anche dal PNRR (365 km di nuove piste ciclabili urbane e metropolitane e 1.235 km di piste ciclabili turistiche), tale valore è destinato ad incrementare ancora nei prossimi anni. Il divario territoriale resta ampio: il 72,2% della rete si concentra al Nord, dove la densità delle piste raggiunge 65 km per 100 km² di superficie territoriale contro i 17,7 km per 100 km² del Centro ed i 6,3 km per 100 km² del Mezzogiorno. La densità della rete è più alta nei capoluoghi metropolitani (41,6 km per 100 km² contro i 24,1 degli altri capoluoghi). La densità più elevata si ha a Torino e Milano (149,9 e 161,3 km di piste ciclabili per 100 km², rispettivamente) mentre Genova, Reggio di Calabria, Messina e Catania, hanno una densità inferiore rispetto alla media. Il Piano Generale della Mobilità Ciclistica (MIMS, 2022) ha l'obiettivo di incrementare la densità delle infrastrutture ciclabili nei capoluoghi di provincia sino a raggiungere il valore medio nazionale di 32 km/100km² (27,4 km/100km² nel 2021).

Anche la mobilità privata si sta progressivamente "convertendo" all'elettrico per rispondere alle previsioni riportate nel PNIEC del 2023 in cui ci si aspetta una diffusione complessiva di quasi 6,6 milioni di veicoli ad alimentazione elettrica al 2030 di cui circa 4,3 milioni di veicoli elettrici puri (BEV) ed i restanti 2,3 milioni di ibride (PHEV) (MASE, 2023). A fine 2022 i dati ACI riportano che poco più di 1,7 milioni di autovetture in Italia sono elettriche o ibride (circa il 4,3% del totale): nello specifico si contano circa 1,4 milioni di ibride / benzina, 172mila ibride / gasolio e 158 mila BEV. A fine 2021, i punti di ricarica nei 109 comuni capoluogo sono 6.068 (corrispondenti ad una densità pari a 3,1 per 10 km²) di cui il 10,4% è alimentato da fonti rinnovabili.

5.2.3. Qualità, efficienza, efficacia

Guardando ai livelli di utilizzazione dei mezzi di TPL, emergono squilibri significativi a livello territoriale sia nella distribuzione delle risorse che in termini di performance di efficienza e di efficacia.

Rispetto al tema delle risorse, gli attuali contributi che affluiscono al settore per il finanziamento dei servizi variano da quasi 300 euro pro-capite della Provincia Autonoma di Bolzano e della Valle d'Aosta o dai poco più di 200 euro pro-capite del Lazio ai meno di 100 euro di Campania, Emilia-Romagna, Sicilia, Veneto e Marche.

Quanto ai differenziali di performance, gli squilibri territoriali sono anche più evidenti. Prendendo come riferimento l'indicatore classico del rapporto tra ricavi da traffico e ricavi complessivi, i dati medi regionali oscillano tra il 51% del Veneto e il 13% o poco più di Basilicata e Molise. Il posizionamento dei territori evidenzia indici più alti al Nord, con l'eccezione delle Province e delle Regioni autonome, e decisamente più bassi al Sud con le parziali eccezioni di Sicilia (31%, di poco inferiore alla media nazionale) e Campania (30%). Ovviamente la capacità del TPL di attrarre domanda non dipende solo dalle performance aziendali, ma è influenzato anche da fattori urbanistico territoriali (nelle aree più dense il potenziale di domanda è più elevato) e dalla presenza o meno di infrastrutture e di politiche di regolazione che incentivano lo sviluppo del trasporto pubblico. È, tuttavia, indubitabile che differenziali così elevati sono determinati principalmente da standard di efficienza e di efficacia dell'offerta di trasporto pubblico molto diversi tra le Regioni. Guardando, inoltre, ai dati sul peso del trasporto pubblico nel riparto modale, due linee di frattura territoriale si vanno consolidando. La prima linea di frattura, forse meno incidente, è quella tradizionale tra Nord e Sud. In riferimento, ad esempio, alle ripartizioni modali della mobilità urbana, nelle regioni del Nord-Ovest il peso del trasporto pubblico si è attestato - nel 2022 - al 10,3%, più del doppio rispetto alle regioni meridionali ove si è fermato al 4,3% (nel 2019 le quote modali valevano rispettivamente il 15,2% nel Nord-Ovest e il 7,5% nel Mezzogiorno). Il divario con il Nord-Ovest è quindi molto ampio, ma va detto che non accade lo stesso per i tessuti urbani diffusi del Nord-Est dove l'uso della bicicletta è molto più pervasivo (8,8% dello share modale contro l'1,6% del Mezzogiorno) e surroga la debole capacità attrattiva della mobilità pubblica, assicurando comunque un modello di offerta e di uso dei servizi di trasporto a maggior grado di sostenibilità.

La seconda linea di frattura territoriale è più netta e preoccupante: è quella che corre, da un lato, tra aree urbane dense e piccoli centri e, dall'altro, tra aree-polo e aree periferiche. I numeri sono incontrovertibili: il peso del trasporto pubblico nelle grandi aree urbane (oltre 250mila abitanti) raggiunge - nel 2022 - il 14,7% (era circa il 20% nel 2019). Questo valore crolla letteralmente non solo nei centri più piccoli (comuni con meno di 50mila abitanti), dove il trasporto pubblico svolge una funzione naturale di servizio verso i poli maggiori (in ogni caso la percentuale di penetrazione della mobilità collettiva è qui del tutto marginale, ferma al 4-5%), ma anche nei centri di media e medio-grande dimensione (fino a 250mila abitanti) dove il trasporto pubblico svolge funzioni urbane, fermandosi a poco meno del 6%. Considerando che nelle grandi aree urbane vive circa il 15% della popolazione italiana, a fronte del 18% che vive nelle città 50-250mila abitanti e del 67% che risiede nei centri con meno di 50mila abitanti, risulta che il mercato della mobilità collettiva tende a restringersi in porzioni molto ampie (e popolate) del Paese e fatica a ritagliarsi una presenza significativa persino nelle aree urbane di media e medio-grande dimensione. Infine, un ulteriore pesante divario Nord-Sud corre lungo la linea della domanda e dell'offerta di trasporto pubblico nelle aree urbane sia nei capoluoghi metropolitani che negli altri capoluoghi di provincia. Nel 2021, i posti*km offerti per il TPL nei capoluoghi meridionali sono stati, in relazione alla popolazione, meno della metà rispetto alla media nazionale, i passeggeri trasportati poco più di un quarto, i veicoli di sharing mobility poco più della metà e le licenze taxi circa la metà.

Nel confronto europeo risulta evidente la sotto-dotazione di servizi per il trasporto pubblico, nonché delle infrastrutture dedicate, soprattutto nelle aree urbane (reti ferroviarie). Il ritardo dell'Italia è ben evidenziato dal confronto con i principali Paesi europei. Rispetto ai servizi, si possono prendere in considerazione come indicatori indiretti i dati Eurostat (aggiornati al 2019) relativi agli addetti e al fatturato del settore. In Italia, l'incidenza del fatturato TPL sul PIL è stata pari - nel 2019 - allo 0,40%, contro lo 0,86% della Germania e lo 0,48% della media EU27. Da sottolineare, inoltre, che nella dinamica 2013-2019 questa percentuale è leggermente diminuita mentre è cresciuta in Germania e Spagna ed è rimasta stabile nel Regno Unito e nella media EU27. Quanto all'occupazione, gli addetti del TPL in Italia ammontano a 11,3 ogni 10.000 abitanti, una percentuale molto lontana da quella della Germania (25,8), del Regno Unito (21,7) e della media EU27 (16,4). Un ulteriore indicatore utile per questa analisi è l'elasticità della domanda di TPL (fatturato) al PIL, un rapporto che è determinato dalla desiderabilità del bene pubblico (TPL) e quindi dalle scelte collettive in termini di politiche pubbliche e allocazione dei fondi. Il dato di elasticità media europea è di poco superiore all'unità, ad indicare che l'investimento pubblico nel TPL costituisce una quota costante del PIL. Ebbene, il dato dell'Italia, pari a 0,40, è meno della metà della media EU27, oltre quattro volte inferiore a quello della Germania e oltre tre volte inferiore a quello della Spagna. Nel

nostro Paese non si disinnesci il circolo vizioso di una mobilità collettiva destinata prevalentemente a chi non ha alternative; in altre parole, i servizi TPL non escono dalla concezione (e dalla obiettiva condizione) di "bene inferiore" e le politiche pubbliche, nonostante significativi successi a livello locale, alla prova dei fatti non trattano il trasporto collettivo come "bene meritorio".

Gli effetti dell'uso intensivo dell'auto sulla sicurezza stradale nel contesto urbano sono purtroppo evidenti: nell'anno 2022 nelle città italiane sono stati registrati 121.000 incidenti (il 73% di tutti gli incidenti nazionali) con 1.333 decessi (su 3.159 nell'intero paese) e 155.934 feriti, con un indice di 2,3 morti per 100.000 abitanti (contro un indice medio europeo pari a 1,7 – dati Eurostat). L'incidentalità in Italia e in particolare nelle aree urbane, nonostante le varie politiche attuate e gli impegni presi a livello comunitario (l'obiettivo per il decennio 2020-2030 è una diminuzione del 50%) negli ultimi anni non sta più dando segni di miglioramento: dopo una diminuzione negli anni del COVID, nel 2022 si è tornati ai dati del 2019.

Nell'ambito dei lavori della Convenzione fra ISPRA e MASE sulla mobilità sostenibile, ISPRA ha provveduto a stimare i benefici ambientali conseguiti dai comuni o insiemi di comuni che hanno ricevuto fondi per opere ed infrastrutture per lo sviluppo della mobilità sostenibile. Noti i dati di monitoraggio delle nuove infrastrutture di mobilità sostenibile (percorsi ciclopedonali, a parcheggi di scambio, linee pedibus, servizi di mobilità condivisa, ecc.) che hanno permesso di comprendere come sono cambiate le abitudini di mobilità dei cittadini coinvolti, ISPRA ha stimato i benefici ambientali ottenuti in termini di riduzione di emissioni di gas inquinanti e climalteranti, nonché di polveri legate al mancato consumo di combustibile. Nel corso di 4 anni dal 2020 al 2023, sono stati stimati i benefici per 27 enti locali. I risultati sono stati incoraggianti a riprova che uno shift modale che sostituisca l'uso del mezzo privato con forme di mobilità più sostenibile può contribuire ai processi di de-carbonizzazione. I dati del primo rapporto del progetto MaaS4Italy (DTD e MIT - 2023) confermano che i servizi di intermediazione, se agevolati da infrastrutture abilitanti efficaci, possono effettivamente avere un impatto positivo sulla mobilità, favorendo l'uso intermodale dei diversi servizi.

5.2.4. Risultati rispetto agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030

La promozione di una mobilità sostenibile articolata sull'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico ed il ricorso a forme di mobilità dolce ed anche condivisa si è dimostrata una strategia promettente per ridurre i problemi legati al traffico urbano e all'incidentalità, all'inquinamento atmosferico e ai cambiamenti climatici (con riduzione delle emissioni dei gas serra), ma anche per apportare benefici indiretti alla salute. Anche la Conferenza delle Parti (COP) 15, tenutasi a Copenaghen nel 2019, ha indicato tra le possibili strategie di mitigazione climatica una radicale modifica delle forme di mobilità in ambito urbano. Per lo sviluppo di una mobilità sostenibile sono fondamentali le infrastrutture e i sistemi di mobilità in quanto sono correlati alle scelte quotidiane di cittadini, imprese e PA.

Tali indicazioni risultano pienamente conformi a quanto riportato negli obiettivi 3 (assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età), 9 (costruire un'infrastruttura resiliente, promuovere l'industrializzazione inclusiva e sostenibile e sostenere l'innovazione), 11 (rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili) e 13 (promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico) dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'ONU.

In particolare, garantire ampie possibilità di accesso e fruibilità a tutte le forme in cui è declinata la mobilità sostenibile può contribuire a rendere le città più inclusive ma anche sicure diminuendo il numero di veicoli in circolazione e quindi l'inquinamento acustico e l'incidentalità stradale. Inoltre, i costi necessari per sostenere le spese di un'auto privata sono decisamente superiori a quelli richiesti per gli abbonamenti del TPL o per il noleggio di mezzi in condivisione. La stessa mobilità condivisa rappresenta una nuova forma di economia circolare e più sostenibile in cui il concetto dell'uso e del possesso esclusivo di un mezzo privato si sostituisce con un mezzo in condivisione con altri utenti pagando solo per il tempo di effettivo di utilizzo.

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

Infine, la mobilità sostenibile nella sua accezione di mobilità attiva incentiva i cittadini di ogni fascia di età

ad uno stile di vita salutare, incrementando i livelli di attività fisica nella quotidianità. Anche l'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO, 2023) evidenzia l'importanza della pianificazione urbanistica e delle politiche dei trasporti per migliorare l'accessibilità e la sicurezza degli spostamenti a piedi e in bicicletta per tutte le fasce della popolazione.

5.2.5. Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori

All'interno del sistema di indicatori per la misura del Benessere Equo e Sostenibile (Bes), avviato nel 2010 dall'Istat insieme al Cnel, nel dominio della Qualità dei servizi sono riportati nel 2023 tre indicatori di mobilità (Posti-km offerti dal Tpl, Soddisfazione per i servizi di trasporto pubblico e Utenti assidui dei mezzi pubblici) (ISTAT, 2024).

I dati presentati nel Rapporto Bes 2023 indicano che *"le regioni del Nord godono di migliori livelli di benessere per gli indicatori di mobilità, sia in termini di offerta di trasporto pubblico locale (TPL), sia per la soddisfazione della domanda. Ad esempio, l'offerta di TPL in Lombardia è più del doppio del dato nazionale. Il livello di soddisfazione per la qualità dei servizi di mobilità vede le regioni distribuirsi quasi tutte intorno al valore medio nazionale, a parte alcune eccezioni: i più soddisfatti sono anche i maggiori utilizzatori del servizio, cioè i residenti delle regioni del Nord. Seppure in lieve calo rispetto allo scorso anno, la provincia autonoma di Bolzano, con il 54,9% di utenti soddisfatti, si conferma il territorio dove la qualità dei servizi di trasporto è valutata più spesso positivamente, mentre la Campania, con solo l'11,4% di utenti soddisfatti, è la regione dove si registra il giudizio peggiore per la qualità del servizio di trasporto"*. Tale situazione risulta essere in coerenza con quanto riportato dalla sopracitata indagine ISFORT che evidenzia come la ripartizione modale sia sbilanciata sul trasporto pubblico locale molto più al Nord rispetto al Sud.

La pandemia ha sicuramente influito sulle scelte di mobilità degli italiani, sempre inclini all'uso del mezzo privato a discapito del mezzo pubblico, tuttavia il Rapporto Bes evidenzia una certa ripresa considerato che *"il 12,9% delle persone maggiori di 14 anni, nel 2023, ha utilizzato assiduamente i servizi pubblici di mobilità, dato che conferma la tendenza alla ripresa (era il 11,8% l'anno precedente), pur senza raggiungere ancora i livelli degli anni pre-COVID, quando la quota di utenti superava il 15%"*. Ovviamente sono i più giovani, non ancora patentati, a servirsi più assiduamente del trasporto pubblico (il 52,6% delle persone tra i 14 e i 19 anni in crescita di oltre due punti percentuali rispetto all'anno precedente). Il dato è incoraggiante considerato che molti degli spostamenti casa – scuola avvengono spesso con il mezzo privato.

5.3. Produzione e raccolta differenziata e riciclaggio dei rifiuti urbani¹¹⁴

La seconda prospettiva di indagine del presente lavoro è quella relativa alla produzione dei rifiuti urbani che, nel 2022, a livello nazionale si è attestata su circa 29,1 milioni di tonnellate, in calo dell'1,8% (544 mila tonnellate) rispetto al 2021. Anche sul fronte della raccolta differenziata (RD), pari al 65,2% della produzione nazionale nel 2022, si è registrata una crescita di 1,2 punti rispetto al 2021. In termini quantitativi, la raccolta si è mantenuta pressoché invariata, attestandosi su 18,9 milioni di tonnellate. Nell'ultimo anno di riferimento, l'87% dei comuni ha intercettato oltre la metà dei propri rifiuti in modo differenziato e circa il 69% delle realtà urbane ha differenziato più del 65%. Allo stesso tempo, la percentuale di comuni con percentuali di raccolta inferiori al 30% continua a diminuire (3,4% nel 2022).

Tra i rifiuti differenziati, l'organico si conferma la frazione più raccolta in Italia (38,3% del totale), seguita dalla carta e cartone con il 19,3%, dal vetro (12,3%) e dalla plastica (9%). La raccolta differenziata della frazione organica si è attestata a 7,2 milioni di tonnellate, quella della frazione cellulosica ha superato 3,6 milioni di tonnellate e quella del vetro si è attestata al di sopra dei 2,3 milioni di tonnellate. La raccolta della plastica, in crescita seppur in misura più moderata rispetto al precedente biennio, si è attestata a 1,7 milioni di tonnellate.

Nel Nord, la raccolta complessiva si è attestata a circa 9,9 milioni di tonnellate, nel Centro a poco più di 3,8 milioni e nel Sud a quasi 5,2 milioni. Tali valori corrispondono a percentuali, calcolate rispetto alla pro-

¹¹⁴ Con i contributi della dott.ssa Patrizia d'Alessandro, dott.ssa Costanza Mariotta, dott. Angelo Federico Santini, dott. Fabio Tatti e coordinamento del dott. Andrea Massimiliano Lanz, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale.

duzione totale dei rifiuti urbani di ciascuna macroarea, pari al 71,8% per le regioni settentrionali, al 61,5% per quelle del Centro e al 57,5% per le regioni del Sud. Rispetto al 2021, tutte le macroaree geografiche hanno incrementato la percentuale di raccolta differenziata: nelle regioni del Sud la crescita è di 1,7 punti, in quelle centrali di 1,1 punti e nelle regioni del Nord di 0,8 punti.

Su scala regionale, la più alta percentuale di raccolta differenziata è stata conseguita, analogamente al 2021, dalla regione Veneto, con il 76,2%, seguita da Sardegna (75,9%), Trentino-Alto Adige (74,7%), Emilia-Romagna (74%), Lombardia (73,2%) e Marche (72%). Hanno superato l'obiettivo del 65%, fissato dalla normativa per il 2012, anche Umbria (67,9%), Friuli-Venezia Giulia (67,5%), Piemonte (67%), Valle d'Aosta (66,1%) e Toscana (65,6%). Prossime a tale obiettivo anche l'Abruzzo (64,5%) e la Basilicata (63,7%). Il numero di regioni con un tasso di raccolta al di sopra della media nazionale (65,2%) è, pertanto, pari a 11. Puglia e Molise si sono collocate rispettivamente al 58,6 e 58,4%, mentre la Liguria si è attestata, al 57,5%, con un aumento di oltre 2 punti rispetto al 2021. La Campania ha raggiunto il 55,6%, la Calabria il 54,6% e il Lazio al 54,5%. Per Puglia e Calabria si sono registrate crescite percentuali, rispettivamente, di 1,4 e 1,5 punti. Per la prima volta la soglia del 50% è stata superata dalla Sicilia (51,5%), facendo registrare un aumento di 3,9 punti rispetto alla percentuale del 2021 (47,5%), di oltre 9 punti rispetto al 2020, e di 22 punti percentuali rispetto al 2018.

Tutte le province/città metropolitane hanno raggiunto una percentuale di raccolta differenziata superiore al 30%; quelle con percentuale superiore o uguale al 65% sono 66 e quelle con raccolta compresa tra il 60 e il 65% sono 16, mentre le province con percentuale di raccolta tra il 50 e il 60% sono 19. Ne consegue che il 94% delle province (101 su 107) ha raccolto in modo differenziato almeno la metà dei rifiuti urbani prodotti sul proprio territorio. I livelli più elevati di raccolta differenziata sono stati rilevati nella provincia di Treviso (88,7%), seguita da Mantova (86%), Belluno (84,6%) e Reggio Emilia (82,3%). Superiori o prossimi all'80% sono stati anche i tassi di Novara (81,4%), Trento (80,5%), Pordenone (80,2%), Oristano (79,8%) e Parma (79,6%). Percentuali di raccolta differenziata inferiori o prossime al 40% si osservano per le province di Palermo (34,9%) e Crotone (39%).

Prendendo a riferimento i comuni con popolazione residente superiore a 200 mila abitanti¹¹⁵, che nel 2022 hanno registrato una popolazione residente pari a 9,3 milioni di abitanti (corrispondenti a circa il 16% della popolazione italiana) con una produzione complessiva di oltre 5,1 milioni di tonnellate di rifiuti urbani, pari al 17,6% del totale nazionale. L'andamento della produzione nei comuni in esame ha mostrato un lieve aumento, tra il 2021 e il 2022, dello 0,4%. In particolare, Venezia e Napoli hanno aumentato del 5,7% e 3,1%, seguite da Catania e Padova, entrambe con un aumento del 2,3%; gli incrementi registrati per Messina e Milano sono inferiori, rispettivamente pari all'1,5% e all'1%. Firenze, Bari e Roma, invece, sono rimaste sotto all'1%. I comuni di Bologna, Palermo, Torino, Verona e Genova hanno, invece, ridotto la produzione. Il pro capite medio dei 14 comuni analizzati si è attestato a 548 kg/abitante, superiore di 54 kg rispetto alla media italiana (494 kg/abitante). Nell'ultimo anno la differenza tra il dato medio nazionale e il dato dei comuni di maggiori dimensioni è risultata superiore a quella registrata nel 2021 (40 kg). I valori più alti di produzione pro capite si sono registrati per Catania (737 kg/abitante), Venezia (631), Firenze (617), Padova (597) e Roma (579) mentre i più bassi, prossimi o al di sotto dei 500 kg/abitante, per Genova (503), Verona (495), Torino (481), Milano (469) e Messina (456).

Nel 2022 la percentuale media di raccolta differenziata dei 14 comuni si è attestata al 46,9%, valore inferiore di oltre 18 punti rispetto alla media nazionale, pari al 65,2%. I maggiori livelli di raccolta differenziata hanno riguardato Padova, Bologna, Venezia e Milano, con percentuali pari, rispettivamente, al 64,3%, 63,2%, 62,7% e 62,1%. Hanno superato il 50% anche Firenze, Torino, Verona e Messina i cui tassi si attestano, rispettivamente, al 55%, 54,4%, 53,7% e 53,5%. Roma, in leggera crescita rispetto al 2021, si è attestata al 45,9%, mentre Genova, Napoli e Bari intorno al 40%, rispettivamente, 42,8%, 40,4% e 40%. Per quanto riguarda le città della Sicilia, si sono rilevate per Messina e Catania crescite di oltre 10 punti percentuali: la prima è passata dal 43% al 53,5%, la seconda dall'11,3% al 22%. Palermo, invece, è rimasta al 15,2% con una leggera crescita rispetto al 13,6% del 2021.

In termini di raccolta pro capite, la media dei maggiori centri urbani è stata pari a 257kg/abitante, 65 kg in meno rispetto alla media nazionale. I maggiori livelli di raccolta pro capite si sono stati rilevati a Venezia, con 395 kg e a Padova (384 kg) e i più bassi a Catania e Palermo (162 e 85 kg).

¹¹⁵ Torino, Milano, Verona, Venezia, Padova, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo, Messina e Catania.

Rimane un'ampia forbice tra la percentuale di raccolta differenziata ed il tasso di riciclaggio, anche se nell'ultimo anno in modo meno evidente, a riprova del fatto che la raccolta, pur rappresentando uno step di primaria importanza, deve necessariamente garantire la produzione di flussi di alta qualità, e deve essere, in ogni caso, accompagnata dalla disponibilità di un adeguato sistema impiantistico di gestione. Nel 2022, la percentuale di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio si è attestata al 49,2%, facendo rilevare una crescita, rispetto alla percentuale rilevata nel 2021, di 1,1 punti. La frazione organica rappresenta il 41% dei rifiuti riciclati, la carta e cartone il 24,9%, il vetro il 14,4%, il legno il 6,4% e la plastica il 5,4% (5,5% nel 2021 e 4,6% nel 2020).

L'analisi dei dati evidenzia la necessità di imprimere una accelerazione nel miglioramento del sistema di gestione, soprattutto in alcune zone del Paese, per consentire il raggiungimento dei nuovi sfidanti obiettivi previsti dalla normativa europea. Tali obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti urbani sono stati introdotti dalla direttiva 2008/98/CE che ha fissato, inizialmente, un target del 50% in peso da conseguirsi entro il 2020 (articolo 11) ed ulteriori target al 2025 (55%), 2030 (60%) e 2035 (65%) stabiliti per effetto delle modifiche introdotte dalla direttiva 2018/851/UE (articolo 11 bis). Mentre per il target del 50% erano state individuate modalità di calcolo flessibili (con decisione 2011/753/UE), per gli obiettivi successivi le metodologie di contabilizzazione risultano più rigide e, al fine di garantire che le percentuali calcolate siano effettivamente rappresentative della capacità reale di riciclo, sono state concepite la decisione di esecuzione 2019/1004/UE.

Lo smaltimento in discarica nei prossimi 15 anni dovrà essere quasi dimezzato (10% entro il 2035) e la percentuale di rifiuti da avviare ad operazioni di recupero di materia dovrà essere notevolmente incrementata. Si rende quindi sempre più necessario un cambio di passo, soprattutto tenendo presente che i nuovi obiettivi devono essere determinati con metodologie di calcolo decisamente più restrittive rispetto a quelle precedentemente utilizzate.

5.3.1. Input di sistema e risorse

L'applicazione dei principi dell'economia circolare, secondo le priorità della gerarchia europea, riveste un ruolo preminente nell'ambito della gestione dei rifiuti. L'opzione principale deve essere rappresentata dalla prevenzione della produzione, seguita dalla preparazione per il riutilizzo, dal riciclaggio e dal recupero di energia. Un'adeguata gestione consente di reintrodurre nei processi produttivi flussi di materia derivanti dal recupero dei rifiuti, evitando il consumo di nuove risorse e lo smaltimento dei rifiuti. In tale ambito un ruolo fondamentale è svolto dall'utilizzo di idonei sistemi di raccolta differenziata che, qualora attuati con misure adeguate, consentono di fornire al sistema di recupero flussi aventi i necessari requisiti qualitativi.

5.3.2. Output e servizi resi

ISPRA garantisce il monitoraggio dei dati sull'andamento della raccolta differenziata e della produzione dei rifiuti urbani su scala comunale ed elabora, secondo la metodologia individuata dalla direttiva 2008/98/CE e della decisione di esecuzione 2019/1004/EU, il dato sulla percentuale nazionale di riciclaggio, garantendo l'adempimento degli obblighi di rendicontazione alla Commissione Europea. I dati sulla produzione e gestione dei rifiuti urbani sono pubblicati e resi disponibili per il loro download sul sito del Catasto nazionale dei rifiuti (www.catasto-rifiuti.isprambiente.it) e pubblicati sulle edizioni annuali del Rapporto rifiuti urbani, disponibili sia in versione integrale sia in versione di sintesi.

5.3.3. Qualità, efficienza, efficacia

L'indicatore risponde a precise richieste di informazione. I dati sono raccolti con modalità uniformi a livello comunale e, nel caso dei dati di gestione, a livello di singolo impianto e sono validati utilizzando metodologie omogenee, applicate in modo uniforme negli anni. Le informazioni ottenute ed utilizzate per il calcolo degli indicatori di interesse (nel caso di specie: percentuali di raccolta differenziata e percentuale nazionale di riciclaggio) sono dunque comparabili nel tempo e nello spazio. Gli indicatori prodotti consentono di effettuare le necessarie valutazioni sull'efficacia delle misure adottate nei diversi contesti territoriali.

5.3.4 Risultati rispetto agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030

La crescita di sistemi di gestione dei rifiuti in grado di implementarne al massimo il recupero con la conseguente produzione di nuovi materiali riveste un ruolo di primaria importanza al fine di garantire uno sviluppo sostenibile e l'attuazione di procedure orientate a ridurre gli impatti sull'ambiente. I dati più aggiornati disponibili mostrano, in relazione alla raccolta differenziata nazionale, una percentuale superiore al 65% nel 2022 e un tasso di riciclaggio, nello stesso anno, pari al 49,2%. Per quanto riguarda il dato di raccolta si osserva che quasi il 90% dei comuni ha intercettato almeno la metà dei propri rifiuti urbani in modo differenziato e più dei due terzi ha superato la percentuale del 65% di raccolta.

5.3.5. Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori

La gestione complessiva dei rifiuti, in un'ottica di economia circolare, deve tendere alla massima riduzione dei divari territoriali. La raccolta differenziata sta crescendo, anche se non in modo uniforme, su tutto il territorio. Rispetto al 2021, tutte le macroaree geografiche mostrano incrementi della percentuale di raccolta differenziata: nel 2022, 71,8% al Nord, al 61,5% al Centro e al 57,5% al Sud. La raccolta costituisce uno strumento propedeutico fondamentale, ma da sola non è sufficiente in quanto è necessario abbinare ad essa un'adeguata dotazione impiantistica per i diversi flussi di rifiuti. Le misure introdotte dal Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dal Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti (che costituisce una riforma abilitante del PNRR) su tale tematica hanno questa finalità.

5.4. Qualità dell'aria ed esposizione della popolazione¹¹⁶

La terza prospettiva di indagine prescelta è quella della qualità dell'aria nelle città, uno dei più rilevanti temi ambientali all'attenzione delle istituzioni. Ciò in quanto l'82% della popolazione italiana vive in aree urbane (di cui il 19% risiede in città con più di 150.000 abitanti) e l'inquinamento atmosferico, secondo l'OMS, rappresenta il principale fattore di rischio ambientale tra quelli che contribuiscono alle malattie non trasmissibili (ictus, cardiopatia ischemica, malattia polmonare cronica ostruttiva e cancro ai polmoni), con le stime sanitarie più accreditate che attribuiscono una porzione significativa di morti premature e riduzione della speranza di vita proprio all'esposizione agli inquinanti atmosferici.

Si può definire inquinamento atmosferico la presenza in aria di una o più sostanze in concentrazioni tali da poter produrre degli effetti avversi sulla salute umana e degli organismi viventi. Le sostanze inquinanti possono essere sia di origine antropica, sia di origine naturale e possono anche danneggiare gli edifici e i manufatti. Tra gli inquinanti principali, oltre a vari gas (monossido di carbonio, biossido di zolfo, ossidi di azoto) e composti organici volatili (benzene) di particolare rilevanza è il materiale particolato (PM) ovvero l'insieme delle particelle solide o liquide sospese in aria, caratterizzate da diversa dimensione e composizione.

L'inquinamento atmosferico è un fenomeno che interessa vaste porzioni di territorio e si estende anche ai piccoli centri e alle zone rurali. Le città, tuttavia, oltre ad essere densamente popolate ed estese, attraggono flussi di persone e beni dall'hinterland e sono generalmente considerate "hot spot" di inquinamento dell'aria. Sotto questo profilo, in Italia, si registra una particolare eccezione, quella del bacino padano, ove le fonti di inquinamento sono diffuse e significative non solo nei grandi centri urbani. Al traffico veicolare urbano, extra urbano e autostradale nelle arterie di connessione tra le città, infatti, si aggiunge l'uso, diffuso nei medi e piccoli centri, di legna e derivati come combustibile per il riscaldamento, il rilascio in atmosfera di ammoniaca e composti organici volatili per le attività agricole e zootecniche, l'emissione di ossidi di azoto, prodotti in prevalenza dai veicoli. L'intero bacino, inoltre, è caratterizzato da periodi di stagnazione atmosferica invernali (inversione termica a bassa quota, alta pressione livellata, assenza di precipitazioni, vento molto debole o assente) che determinano l'aumento dei livelli di inquinamento e favoriscono i processi di formazione di nuove particelle. Tali condizioni climatiche sfavorevoli

¹¹⁶ A cura del gdl ISPRA per il reporting dei dati di qualità dell'aria e del gdl per l'elaborazione degli indicatori dell'annuario dei dati ambientali sulla qualità dell'aria e l'esposizione della popolazione: Giorgio Cattani, Mariacarmela Cusano, Alessandro Di Menno Di Buchianico, Raffaella Gaddi, Alessandra Gaeta, Giuseppe Gandolfo, Gianluca Leone, Maria Antonietta Reatini, Massimiliano Bultrini, Simona Buscemi, Fabio Baiocco, Marco Costa, Antonio Scaramella, Luisa Vaccaro, Federica Nobile e Massimo Stafoggia (Dipartimento Epidemiologia del Servizio Sanitario Regionale-Regione Lazio Asl Roma 1). Realizzato con il contributo del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

interessano anche altre zone del paese, come la piana Lucchese, la conca Ternana, la Valle del Sacco in provincia di Frosinone, la piana di Venafro in provincia di Isernia, la piana di Nola e Acerra nelle province di Napoli e Caserta.

5.4.1. Input di sistema e risorse

I dati orari/giornalieri di concentrazione dei principali inquinanti in atmosfera misurati nel decennio 2013-2022 nelle stazioni di monitoraggio distribuite sul territorio nazionale, sono prodotti dalle ARPA/ APPA per conto delle Regioni/PPAA ai sensi delle Direttiva 2008/50/CE e del decreto legislativo di recepimento D.Lgs. 155/2010. La valutazione dell'esposizione della popolazione (in particolare nei centri urbani) e della relativa variabilità spaziale e temporale *outdoor* rappresenta un passaggio fondamentale per gli studi epidemiologici che mettono in relazione l'esposizione all'inquinamento atmosferico e gli effetti sulla salute.

Con riferimento allo sfruttamento del suolo, è significativo è l'intervento del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), previsto nel PNRR "Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano" che prevede la realizzazione di boschi urbani, periurbani ed extraurbani, con la messa a dimora di 4,5 milioni di alberi entro il 2024 nelle aree vaste delle 14 Città metropolitane, esposte ai problemi di inquinamento atmosferico, all'impatto dei cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità, per migliorare la qualità della vita e il benessere dei cittadini. Il principio metodologico e scientifico su cui si basa il progetto è quello dell'*"albero giusto al posto giusto"* (albero coerente con le caratteristiche biogeografiche e ecologiche dei luoghi) definito dalle linee guida tecnico-scientifiche - Piano di forestazione urbana ed extraurbana per la forestazione delle aree metropolitane. Le linee guida costituiscono la base di un vero e proprio "piano di forestazione" nazionale dei sistemi urbani, che definisce un quadro metodologico di riferimento unitario e coerente a livello nazionale per le Città metropolitane, per la progettazione degli interventi di forestazione, sia negli ambiti strettamente urbani, sia negli ambiti periurbani che extraurbani. Il "Piano di forestazione" rappresenta uno strumento progettuale che permette di perseguire obiettivi, oltre a quelli classici del verde urbano, anche quelli più chiaramente legati alla mitigazione, all'adattamento alla crisi climatica, alla rimozione delle sostanze inquinanti, al miglioramento della connettività ecologica e alla riduzione della frammentazione degli ecosistemi in special modo nei contesti delle 14 Città metropolitane, interessando i loro 1.268 comuni in cui vivono più di 21 milioni di persone in un territorio che occupa una superficie di 4,663 milioni di ettari, pari al 15,47% del territorio nazionale e che comprende, oltre agli ecosistemi urbani, ecosistemi naturali ed agroecosistemi.

5.4.2. Output e servizi resi

L'ISPRA elabora a partire dai dati orari/giornalieri trasmessi ogni anno dalle Regioni e PPAA ai sensi del D.Lgs 155/2010, secondo i formati previsti della Decisione 2011/850/EU, le statistiche descrittive annuali e l'analisi statistica dei trend con il metodo di Kendall aggiustato per la stagionalità, su tutto il territorio nazionale, ai fini di monitorare il rispetto dei limiti e degli obiettivi di legge e la distanza dai valori guida per la qualità dell'aria dell'OMS ed elabora gli indicatori aggregati riferiti a tutti i comuni capoluogo dove sono presenti stazioni di monitoraggio.

Inoltre, è stato sviluppato e validato un modello di stima, che mette in relazione le concentrazioni giornaliere misurate nelle stazioni di monitoraggio distribuite sul territorio nazionale, con predittori spaziali e spazio-temporali al fine di stimare livelli medi giornalieri di PM_{2,5} ed altri inquinanti per ogni km² del territorio italiano. L'esposizione media annuale della popolazione su base comunale viene quindi calcolata pesando le concentrazioni stimate a livello di singola cella di 1 km² per la popolazione residente all'interno della cella stessa ("Population Weighted Exposure", PWE).

Relativamente all'investimento del MASE, "Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano", mediante 2 avvisi pubblici - nel 2022 e nel 2023 - sono stati finanziati progetti di forestazione nell'ambito del contesto urbano, periurbano ed extraurbano al fine di favorire la messa a dimora di alberi adatti in termini ecologici e biogeografici alle diverse esigenze locali. Il primo avviso è stato pubblicato nel 2022 e ha finanziato 35 progetti di "forestazione urbana ed extraurbana" attraverso i quali è stato conseguito il target al 31.12.2022 di messa a dimora dei primi 1.650.000 alberi. Il secondo avviso, pubblicato a maggio 2023, ha finanziato 54 progetti che sono funzionali al conseguimento del target finale previsto per dicembre 2024.

5.4.3. Qualità, efficienza, efficacia

Sono qui descritti i risultati rispetto a due indicatori di riferimento o "pillar": la concentrazione media annuale del PM_{2,5} rilevata nelle stazioni di monitoraggio collocate nei comuni capoluogo e l'esposizione media pesata per la popolazione al PM_{2,5} negli stessi comuni.

Il primo fornisce un quadro rappresentativo dello stato e del trend dell'inquinamento atmosferico nelle città italiane e in particolare nei comuni capoluogo in relazione agli obiettivi della normativa vigente e fornisce una base per confronti a livello internazionale; essendo basato su standard europei condivisi permette la comparabilità nel tempo e nello spazio. Il secondo è ottenuto grazie ai modelli sviluppati e validati, che consentono di stimare le concentrazioni al suolo degli inquinanti atmosferici ad alta risoluzione spaziale, in modo omogeneo e affidabile su un dominio sovranazionale.

Tale indicatore può integrare le informazioni disponibili sui progressi rispetto all'indicatore del BES "Qualità dell'aria - PM_{2,5}" del dominio "Ambiente", anche per quei comuni dove non sono presenti stazioni di monitoraggio. La stima dell'esposizione al PM_{2,5} rappresenta infine la base per elaborare uno degli indicatori utili a monitorare i progressi relativi al goal 3 (Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età), target 3.9 (Entro il 2030, ridurre sostanzialmente il numero di decessi e malattie da sostanze chimiche pericolose e da inquinamento e contaminazione di aria, acqua e suolo).

5.4.4. Risultati rispetto agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030

I dati del 2023 delineano un quadro di generalizzato miglioramento rispetto al recente passato e un consolidamento del trend di riduzione registrato negli ultimi 10 anni, nonché un sostanziale avvicinamento all'obiettivo di rispettare i valori limite di legge su tutto il territorio nazionale. I primi dati sembrano infatti confermare l'andamento osservato nel periodo 2013-2022, con una riduzione significativa del PM_{2,5} nella maggioranza dei punti di misura.

Mentre la progressiva riduzione delle emissioni di particolato e dei precursori contribuisce alla tendenza di fondo osservata nel medio periodo, occorre considerare che i periodi di stagnazione atmosferica invernali (inversione termica a bassa quota, alta pressione livellata, assenza di precipitazioni, vento molto debole o assente) in alcune delle aree del paese solitamente più critiche, sono stati meno frequenti e intensi nell'anno appena trascorso rispetto al recente passato.

Focalizzando l'attenzione sull'inquinante target PM_{2,5} osserviamo che negli ultimi 2 anni (2022-2023) il valore limite annuale di legge (25 µg/m³) è stato rispettato nella quasi totalità delle città (ad eccezione di Milano e di alcuni comuni in provincia di Cremona, Frosinone e Napoli).

Nell'ottica di valutare i progressi relativi al goal 11, target 6 dell'Agenda Onu 2030 ("Entro il 2030, ridurre l'impatto ambientale negativo pro-capite delle città, prestando particolare attenzione alla qualità dell'aria..."), si osserva che nel 2022 è stato superato in tutti i comuni capoluogo, il valore di riferimento annuale dell'OMS che nelle linee guida recentemente aggiornate è stato ridotto a 5 µg/m³ (il valore di riferimento precedente era pari a 10 µg/m³). I livelli più alti nelle grandi città si registrano a Milano, Torino, Venezia e Napoli. Tra i comuni capoluogo medio-piccoli le maggiori criticità si registrano nei comuni della parte settentrionale del bacino padano (Monza, Cremona, Brescia, Lodi, Vicenza, Padova, Rovigo, Bergamo, Piacenza, Como). Come detto in premessa le aree come il bacino padano, la valle del Sacco in provincia di Frosinone, e l'entroterra della provincia di Napoli e Caserta, dove si verificano le condizioni di maggiore inquinamento, sono caratterizzate da condizioni meteorologiche e orografiche uniche, anche rispetto al contesto europeo, che favoriscono, in particolare nei mesi invernali, l'accumulo degli inquinanti in atmosfera e i processi chimico-fisici che determinano la formazione di particolato secondario.

In quasi tutte queste stesse città si osserva comunque nel periodo 2013-2022 una tendenza decrescente statisticamente significativa, indicativo del fatto che, sia pur lentamente, i livelli di inquinamento atmosferico tendono a diminuire.

5.4.5. Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori

I dati relativi all'esposizione media annuale della popolazione su base comunale (Population Weighted Exposure, PWE), sono utili a monitorare i progressi rispetto all'indicatore del BES "Qualità dell'aria - PM2,5" del dominio "Ambiente".

I livelli medi di PM2,5 in Italia sono maggiori di quelli della media Europea (21° posto su 37 paesi per valore della mediana delle medie annuali registrate nel 2021 - fonte EEA). Nel 2021, il 100% della popolazione è stato esposto a livelli superiori al valore guida dell'OMS (5 µg/m³); l'84% risulta esposto a livelli superiori all'interim target IT 4 (10 µg/m³); il 34% della popolazione è stato esposto a livelli superiori all'IT3 (15 µg/m³).

La media nazionale della PWE è stata pari a 13 µg/m³ (5 - 24 µg/m³, range minimo-massimo). Focalizzando l'attenzione sulle città e considerando quindi solo i comuni capoluogo la PWE media è stata pari a 14 µg/m³ (7 - 24 µg/m³, range minimo-massimo).

Anche rispetto a questo indicatore, le grandi città del bacino padano come Torino, Milano e Venezia, sono quelle dove si sono registrati i livelli più alti di esposizione. Anche i comuni di dimensioni medio-piccole dello stesso bacino sono caratterizzati da elevati livelli di esposizione. Lucca, Terni, Roma, Frosinone, Napoli sono alcuni dei comuni, al di fuori del bacino padano, dove si sono registrati i livelli maggiori (compresi tra 14 e 18 µg/m³).

Nei sei anni presi in considerazione (2016-2021), si è registrata nel complesso una tendenza dei valori della PWE alla diminuzione, con la sola eccezione del 2017, anno in cui si è osservato un valore medio più elevato (16 µg/m³).

Conformemente alle evidenze scientifiche sugli effetti per la salute dell'esposizione all'inquinamento atmosferico, la Commissione Europea, nella comunicazione al Consiglio del 12 maggio 2021 "Un percorso verso un pianeta più sano per tutti Piano d'azione dell'UE: Verso l'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo" ha ribadito che entro il 2030 l'UE dovrebbe ridurre di oltre il 55% gli effetti nocivi sulla salute (decessi prematuri) dell'inquinamento atmosferico, rispetto al 2005. Questo obiettivo si è tradotto a fine ottobre 2022 nella proposta al Consiglio di una profonda revisione delle Direttive Europee con, in particolare, il rispetto entro il 2030 di limiti significativamente più severi di quelli attuali, sia pure ancora leggermente più alti dei valori di riferimento dell'OMS.

Lo scenario introdotto dalla proposta di nuova Direttiva, già anticipato dall'OMS con le nuove linee guida, indica la necessità di individuare e attuare rapidamente strategie atte a ridurre ulteriormente e significativamente l'inquinamento atmosferico, tenuto conto del fatto che i livelli attuali, anche nelle zone dove attualmente i limiti di legge sono rispettati, sono superiori in larga parte del paese ai valori limite proposti per il 2030. La strada da percorrere è ancora lunga e richiederà l'individuazione di misure aggiuntive per la riduzione delle emissioni rispetto a quelle che sono state già attuate e/o pianificate.

5.5. Il consumo di suolo nelle città¹¹⁷

Le aree urbane rivestono un ruolo centrale nell'analisi delle dinamiche evolutive e nello studio delle alterazioni degli equilibri territoriali a causa dei processi di urbanizzazione che sono tra le principali cause del consumo e del degrado del suolo. Il consumo di suolo, in particolare, è dovuto alla costruzione di edifici, infrastrutture, cantieri o altre coperture artificiali che avviene su suoli naturali o seminaturali e provoca la perdita, spesso irreversibile, di questa preziosa risorsa e delle sue funzioni. Una parte di queste trasformazioni porta all'impermeabilizzazione, ovvero al cambiamento della natura del suolo mediante interventi permanenti tali da eliminarne o ridurne significativamente la permeabilità.

I fenomeni di urbanizzazione avvengono con sempre maggiore intensità ai margini della città consolidata e in contesti agricoli e naturali ad elevata valenza ecologica. Alla tendenza all'addizione successiva dei nuclei urbani consolidati, si associano nuove forme urbane discontinue, eterogenee e frammentate, che generano aree ibride e disperse non definibili propriamente né in termini di area urbana né di area

¹¹⁷ Con i contributi dell'ing. Michele Munafò, della dott.ssa Ines Marinosci, del dott. Marco d'Antona, del dott. Marco Di Legnino.

rurale. Tale sfrangiamento dei margini delle aree urbane ne rende più complessa la delimitazione e pone dei limiti alla definizione di un criterio univoco per circoscriverle.

Allo stesso tempo, negli ultimi anni, si è accentuata la tendenza alla densificazione urbana con la perdita di molte aree naturali e seminaturali in ambiente urbano, aree preziose per assicurare la qualità della vita e una maggiore capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, ad esempio al fine di mitigare i fenomeni di allagamento, grazie alla presenza di aree permeabili in grado di ridurre e rallentare il deflusso superficiale delle precipitazioni, o di rendere meno intenso il fenomeno dell'isola di calore urbano nel periodo estivo, grazie alla presenza di aree naturali vegetate.

5.5.1. Input di sistema e risorse

ISPRA, insieme alle Agenzie per la protezione dell'ambiente delle Regioni e Province autonome, assicura il monitoraggio del territorio e del consumo di suolo al fine di supportare le attività di pianificazione e di analisi e valutazione ambientale a livello nazionale, regionale e locale, utilizzando in input immagini satellitari a diverse risoluzioni e altri dati cartografici ancillari. Le attività di monitoraggio sono assicurate attraverso l'impiego di personale per un totale di 43 FTE (Full Time Equivalent) che assicura l'aggiornamento annuale dei dati sull'intero territorio nazionale.

Inoltre, ISPRA propone anche diverse metodologie per la individuazione e per la rappresentazione delle aree urbane, basate sulla copertura artificiale del suolo e sulla densità di popolazione, oltre a elaborare indicatori specifici sulle forme urbane e sulle tipologie insediative.

5.5.2. Output e servizi resi

I risultati del monitoraggio rendono disponibile annualmente una cartografia dell'intero territorio nazionale con risoluzione di 10 metri e sistema di classificazione con 20 classi di copertura, oltre a una banca dati con gli indicatori elaborati a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale.

Il consumo e l'impermeabilizzazione del suolo impattano sulla fornitura di servizi ecosistemici, causando la perdita della capacità di regolazione dei principali cicli ambientali (come quello dell'acqua, del carbonio o dei nutrienti), della produzione di cibo e prodotti agricoli, di supportare la biodiversità e incidono negativamente sul benessere della popolazione. Un impatto che ha anche un impatto economico, dovuto alla perdita delle funzioni assicurate da un suolo naturale che, in Italia, è stimato in quasi 9 miliardi di euro ogni anno a causa delle trasformazioni rilevate tra il 2006 e il 2022.

Al fine di valutare l'attitudine delle aree urbane ad attrarre nuovo consumo di suolo, viene analizzata anche la distribuzione del consumo di suolo all'interno e all'esterno delle aree urbane e rispetto alle classi di densità del costruito definite dall'Agenda 2030. In particolare, sono considerati i tre contesti prevalenti (urbano, suburbano e rurale) e viene valutato il consumo di suolo ai margini dei centri urbani principali.

5.5.3. Qualità, efficienza, efficacia

Le superfici artificiali che causano consumo e impermeabilizzazione del suolo in Italia coprono oltre 21.500 km² di superficie (il 7,14% del territorio nel 2022, contro il 6,73% del 2006 e una media europea che supera di poco il 4%). Dati peggiori dell'Italia, tra i Paesi europei, sono rilevati solo in Olanda, Belgio, Lussemburgo e Germania.

I valori percentuali più elevati tra le regioni italiane si trovano in Lombardia (12,16%), Veneto (11,88%) e Campania (10,52%), ma in alcuni comuni si riscontrano valori decisamente maggiori, come a Torino (oltre il 65%), Napoli (63,4%) e Milano (58,7%).

Nel 2022 il consumo di suolo ha riguardato altri 76,8 km² del territorio nazionale, ovvero, in media, più di 21 ettari al giorno (il 10% in più dell'anno precedente e il valore più elevato nella serie degli ultimi 10 anni). Tra il 2006 e il 2022 in Italia sono stati consumati 1.216 km² di suolo naturale o seminaturale. Alla luce dell'accelerazione del trend degli ultimi anni, i dati devono far riflettere circa l'efficacia delle misure intraprese per il contenimento di questo fenomeno e sull'urgenza di un quadro normativo di riferimento che riesca a porre freno in maniera decisa alla grave e prolungata perdita di suoli fertili e ricchi di biodiversità.

Oltre la metà (il 54,1%) del consumo di suolo degli ultimi 16 anni (il 57,4% se si considera solo l'ultimo anno) è avvenuto attraverso processi di densificazione delle aree suburbane e circa un terzo si è concentrato nelle aree rurali, mentre i processi di densificazione delle aree urbane compatte hanno riguardato circa il 10% (il 13,3% il valore rilevato nell'ultimo anno) dei cambiamenti totali e interessato soprattutto le regioni del Nord, la Toscana e la Campania.

In tutte le regioni del Centro-Nord, del Nord e nelle regioni tirreniche, alle dinamiche di densificazione dei nuclei urbani consolidati, si associa la diffusione di superfici artificiali in prossimità dei margini che tende ad alimentare lo sviluppo spaziale del tessuto insediativo. In particolare, in Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Campania, circa tre quarti dei cambiamenti avvengono all'interno dei contesti prevalentemente artificiali a media o bassa densità. Fatta eccezione per la Campania, nelle regioni del Sud prevale, invece, la tendenza alla dispersione insediativa; in Basilicata e in Molise oltre il 60% dei cambiamenti avviene in contesto prevalentemente naturale e il valore supera il 50% anche in Puglia e Sardegna.

5.5.4. Risultati rispetto agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030

Tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile si fa riferimento in particolare all'11 e al 15 e, in particolare, a due indicatori: 11.3.1 allineamento del consumo alla crescita demografica entro il 2030; 15.3.1 - bilancio non negativo del degrado del territorio entro il 2030.

Per entrambi questi indicatori i dati e il trend non sono in linea con gli obiettivi. Per l'11.3.1, i dati più recenti stimano il valore relativo al 2022 pari a -0,96 (l'obiettivo al 2030 è un valore compreso tra 0 e 1) e il valore relativo al 2021 pari a -0,44. Per il 15.3.1, il valore del 2019 era del 17,4%, a fronte di un valore della baseline 2000-2015 del 18,5% e un obiettivo di arrivare a 0 entro il 2030.

5.5.5. Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori

L'indicatore sul consumo di suolo netto annuale espresso in percentuale è, dal 2024, uno dei due indicatori individuati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per rappresentare il dominio 'ambiente' del BES da inserire nel ciclo di programmazione economico-finanziaria, mediante la predisposizione dell'allegato al Documento di Economia e Finanza (DEF) e della Relazione da presentare alle Camere.

L'andamento dell'indicatore con un valore pari a +0,33% nell'ultimo anno, mostra valori crescenti e nel 2022 raggiunge il livello più alto tra quelli rilevati dal 2012 a oggi, allontanandosi dagli obiettivi di azzeramento.

5.6. Innovazione Tecnologica e Smart Mobility: Il Ruolo di Sogei nelle Infrastrutture Urbane e Trasporti Multimodali¹¹⁸

5.6.1. Input di sistema e risorse (domanda di servizi, risorse materiali e immateriali disponibili elementi di contesto rilevanti per il settore)

Il trasporto efficiente, autonomo e multimodale avrà un ruolo cruciale nello sviluppo delle *smartcity* nel prossimo futuro.

Lo sviluppo di sistemi efficienti di tracciamento e posizionamento sono alla base di tali realizzazioni.

In tale ambito, Sogei ha concentrato le sue attività di Ricerca e Sviluppo sui temi del monitoraggio ad alta affidabilità del trasporto urbano e sul monitoraggio delle relative Infrastrutture (es. ponti e strade) in zone ad alta densità abitativa, tramite sistemi di posizionamento ad alta accuratezza ed integrità GNSS.

Tali attività nascono dall'esigenza dell'Agenzia delle Entrate - ramo Territorio (precedentemente Agenzia del Territorio) che, sin dal 2003, ha integrato nel suo flusso operativo, nuove tecnologie per l'aggiorna-

mento delle mappe catastali basate su posizionamento satellitare di precisione GNSS (Global Navigation Satellite System).

Sogei gestisce, quale partner tecnologico del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per conto dell'Agenzia delle Entrate, il sistema di aggiornamento delle mappe catastali tramite la procedura Software Pregeo.

Le attività nel settore dell'innovazione delle tecnologie catastali da parte di Sogei cominciano nel 2003, anno in cui nel piano triennale CNIPA 2003-2005, viene inserito lo studio di una rete di Stazioni GNSS per la misura di precisione su campo (con accuratezze centimetriche).

Da allora Sogei ha applicato tali sistemi al mondo del trasporto, con particolare riferimento ai sistemi intermodali in area urbana, sviluppato sistemi e servizi per il posizionamento di precisione GNSS per scopi istituzionali e partecipato a progetti nazionali ed internazionali di innovazione e ricerca applicata in ambito Commissione Europea (es. progetti MONITOR, M-Trade, ERSAT-EAV, RHINOS, HELMET, GI-SCAD-OV). Ciò ha portato sinora ad un finanziamento totale delle attività di Innovazione ed R&S di circa tre milioni di euro.

In particolare, in tale contesto Sogei ha sviluppato applicazioni per il monitoraggio ed ottimizzazione di precisione del traffico ferroviario ed automobilistico tramite GNSS ad alta precisione ed affidabilità (GRDNet-GNSS R&D Network), che ha visto la collaborazione con esperti internazionali di rilievo (es. Università di Stanford, Università di York, Università di Calgary). Tramite tali applicazioni è possibile ridurre notevolmente i costi di manutenzione delle infrastrutture del trasporto e migliorare la sicurezza del trasporto ferroviario ed automobilistico, riducendo l'emissione di CO₂ in area urbana [SDG 9.1 e 11.2, BES 12.6, 12.7].

Altro fattore fondamentale per lo sviluppo della *smartmobility* in zona urbana è costituito dal livello di penetrazione delle nuove tecnologie, con relativa economia di scala. A tale proposito, la riduzione dei costi dei sensori di posizionamento e navigazione a bordo e dei sistemi di tracciamenti dei veicoli gioca un ruolo importante.

In tale ambito, Sogei lavora nel settore della innovazione dei sistemi ICT e nello sviluppo di soluzioni SDR (*Software Defined Radio*), con la realizzazione di terminali di elaborazione e comunicazione a basso costo totalmente riconfigurabili e software, in sostituzione di costosi hardware specifici.

Tramite tali sviluppi, è possibile realizzare sistemi di comunicazione ed elaborazione dei segnali via software su terminali di uso comune (tablet, smartphone, PC) [BES 10.2, SDG 11.6], massimizzando la diffusione di tali sistemi in zona urbana. Si riassumono in Figura 1 i passi dello sviluppo della Innovazione Sogei nel settore delle applicazioni satellitari al trasporto ed alla sostenibilità, con particolare riferimento alle aree densamente popolate.

Inoltre, Sogei ha lavorato allo sviluppo prototipale e a test di sistemi di monitoraggio infrastrutturale a basso costo basati su posizionamento satellitare ad alta accuratezza e sui nuovi servizi HAS (*High Accuracy Service*) del sistema Europeo Galileo. Tali sistemi possono giocare un ruolo fondamentale nella manutenzione delle infrastrutture stradali e ferroviarie per un trasporto urbano e suburbano ad alti livelli di sicurezza, nonché per il monitoraggio dello stato di salute degli edifici pubblici e privati [SDG 11.5].

Nel 2025 si prevede che il 68% della popolazione mondiale vivrà in zona urbana. Per poter erogare sistemi e servizi ICT in aree densamente popolate sarà, dunque, necessario disporre di elevate capacità di calcolo.

In tale settore, Sogei lavora nello sviluppo di sistemi Cloud ed HPC (*High Performance Computing*) (progetto Europeo Glaciation), nonché di sistemi innovativi di CyberSecurity per applicazioni istituzionali e su tecniche avanzate di elaborazione che traggono la Quantum Computing. Tali tecnologie consentiranno la condivisione di risorse di calcolo fra le diverse realtà industriali nazionali e l'utilizzo delle risorse informatiche necessarie fra vari centri [SDG 9.4].

2002	2003	2004	2005–2008	2007–2011
Progetto Architettura della rete GRDNet per applicazioni Catastali	Piano triennale CNIPA 2003-2005 per posizionamento GNSS di precisione Incarico MEF	Sviluppo Rete GRDNet nel Lazio con l' Agenzia del Territorio	Progetti Europei MARUSE, MONITOR M-TRADE	Primo prototipo di ricevitore Software GNSS SDR
				
2016	2016–2018	2019–2022	2023	
GNSS SDR di precisione Test su campo con AdE e PREGEO	GRDNet ad alta precisione ed elevata affidabilità per trasporto ferroviario Progetti Horizon 2020 ERSAT-EAV e RHINOS	Posizionamento di precisione per autotrasportatori per AdM. Progetti Horizon 2020 GISCAD-OV HELMET	Nasce la Linea Operativa «Innovazione»	
				

Figura 1 - Sviluppi Sogei nel settore satellitare

5.6.2. Output e servizi resi (tipologie di servizi, aspetti quantitativi e di pertinenza rispetto alle finalità istituzionali)

In Italia vengono presentati mediamente 200.000 atti di aggiornamento delle mappe catastali all'anno, effettuati la maggior parte in zona urbana con tecnologia GNSS, l'utilizzo della quale è in costante aumento nel settore topocartografico.

L'utilizzo delle nuove tecnologie sviluppate da Sogei consentirà una riduzione dei costi dell'ordine del 50% per i servizi per il posizionamento di precisione e del 70% per gli equipaggiamenti da campo, con un incremento notevole di efficienza nel trattamento e produzione degli atti di aggiornamento catastale in zona urbana.

L'applicazione specifica al settore ferroviario consentirà, una riduzione del tempo di arrivo e la possibilità di ridurre gli interventi di manutenzione delle linee ferroviarie del 15%.

Tali sistemi, insieme alle innovazioni della procedura Pregeo, consentiranno una gestione del territorio efficiente ed efficace [SDG 11.3].

Nel settore del trasporto, l'applicazione delle tecniche ad alta accuratezza ed integrità porterà ad un aumento considerevole della sicurezza stradale e ferroviaria, con particolare riferimento alle applicazioni di guida autonoma in zona urbana.

Sogei, inoltre, partecipa ad organismi internazionali per la definizione di standard che impattano direttamente sulla sicurezza delle nuove applicazioni nel mondo del trasporto e nella realizzazione di sistemi di *smart mobility* in zona urbana, con evidenti ricadute nel settore industriale e manifatturiero italiano [SDG 9.5, 11.2]:

- Segreteria dell'Associazione internazionale Space Y dal 2004
- Chairman del Comitato di Standardizzazione RTCM SC-134 per le applicazioni di posizionamento ad elevata affidabilità ed accuratezza ("*Integrity for GNSS-based High Accuracy Applications*")

Sogei è attiva nello sviluppo di soluzioni di Generative AI in applicazioni istituzionali tese alla gestione degli interpellati ed all'assistenza clienti e nello sviluppo di soluzioni innovative nel settore della Cybersecurity. Lo scopo di tali iniziative è teso allo sviluppo sostenibile delle nuove tecnologie ed alla loro applicazione per il miglioramento dei servizi Web offerti al cittadino dalla Pubblica Amministrazione [BES 11.1].

Sogei è inoltre attiva nel settore dell'HPC (High Performance Computing), dove collabora con Centri di Ricerca Nazionali. Tali sistemi, insieme al Quantum Computing, sono nella loro fase di analisi interna, ma promettono di essere utilizzabili in diversi settori della Pubblica Amministrazione locale, con particolare riferimento all'erogazione di servizi in tempo reale per i cittadini in aree densamente popolate.

5.6.3. Qualità, efficienza, efficacia (valutazione di merito rispetto agli indicatori di valutazione della qualità disponibili)

Il pieno utilizzo delle tecnologie GNSS per posizionamento di precisione nel settore catastale consentirà di favorire la completa automatizzazione del processo di presentazione degli atti di aggiornamento catastale (effettuati in tempo reale tramite applicazione online, con riduzione del tempo di rilievo) [SDG 11.3, 11.5 e 11.b].

Tale servizio è stato esteso al settore del monitoraggio infrastrutturale nell'ambito di progetti internazionali (GISCAD-OV), con la partecipazione di Università di settore, tramite l'utilizzo dei nuovi servizi Galileo HAS (*High Accuracy Services*) e di tecniche tradizionali di posizionamento di precisione. Tale soluzione consente una riduzione di un fattore dieci rispetto a sensori accelerometrici di fascia alta, permettendo di mettere in opera un sistema di monitoraggio infrastrutturale ed idrogeologico nelle zone urbane delle maggiori città italiane a costo ridotto [SDG 9.1, BES 10.2, 10.11].

Il metadato di posizione accurato e sicuro, ricavabile da ricevitori di bordo uniformati allo standard RTCM SC-134, consentiranno una piena implementazione della multimodalità (trasporto automobilistico, ferroviario e marittimo) ed una certificazione dei servizi a rischio vita e dei sistemi di guida autonoma [SDG 11.2 e 11.6, BES 12.7]. Il massimo impatto di tali sistemi è atteso nelle zone urbane, caratterizzate dai più alti livelli di incidentalità.

Tali soluzioni e la condivisione con le entità in ambito internazionale porterà alla riduzione delle emissioni di CO₂ in zona urbana ed alla riduzione del tempo dedicato al trasporto [BES 12.6 e 12.7].

Uno dei fenomeni più importanti legati alle zone densamente popolate è l'utilizzo di sistemi di interferenza intenzionale (jamming e spoofing) per evitare la tracciabilità del mezzo o fornire segnali errati che portino a dati di posizione falsificati a scopi di frode. Tali sistemi possono provocare situazioni di pericolo in un contesto di guida autonoma o collaborativi in zona urbana.

Tramite l'applicazione di tecniche GNSS SDR implementate per l'anti-jamming ed anti-spoofing è possibile aumentare la resistenza alle frodi basate sul dato falsificato di posizione per scopi di trasporto merci illecito [SDG 11.6], sempre più diffuse in aree di snodi urbano (e.s. in vicinanza dei porti).

La continua attività di Innovazione e R&S ha portato alla definizione di un Processo di Innovazione aziendale che garantisce efficacia ed efficienza nell'introduzione dell'Innovazione nei servizi erogati verso la Pubblica Amministrazione locale [BES 12.7].

5.6.4. Risultati rispetto all'obiettivo/agli obiettivi di riferimento dell'Agenda ONU

In Tabella 1 si riportano i risultati dell'analisi di aderenza delle attività di Innovazione e Ricerca Sogei agli obiettivi dell'Agenda ONU collegate alla realizzazione di sistemi avanzati per le smartcity.

Il trasporto multimodale abilitato dalle nuove tecnologie introdotte per le aree urbane fungerà da volano per la riduzione delle altre applicazioni e favorirà lo sviluppo di soluzioni nazionali di monitoraggio idrogeologico ed infrastrutturale a basso costo.

Tabella 1 - Aderenza delle attività Sogei agli indicatori dell'Agenda ONU

Obiettivo	Titolo	Soluzioni sviluppate a supporto	Rilevanza (1-5)
9.1	Infrastrutture treni, Catasto	Sistemi efficienti di rilievo catastale in zona urbana e monitoraggio delle infrastrutture critiche di trasporto	4
9.5	Ricerca scientifica	Tecniche GenAI ed HPC per l'elaborazione di grandi moli di dati da sensori in zona urbana ed erogazione servizi in tempo reale basati sul trattamento di un elevato numero di dati di posizione e personali	5
11.2	Treni, Navi, Auto. Migliorare tempi di percorrenza ed emissioni	Diffusione del trasporto multimodale in zona urbana, tramite diffusione di tecniche di posizionamento di precisione ad alta integrità e scambio dati collaborativo fra utenti nella stessa area per la realizzazione di sistemi di smartmobility	3
11.3	Catasto	Sistemi efficienti di rilievo catastale in zona urbana	5
11.5	Catasto	Sistemi efficienti di rilievo catastale in zona urbana	5
11.6	Tracciamento camion rifiuti speciali	Tracciamento sicuro della movimentazione dei rifiuti speciale nel passaggio per aree urbane	2
11.b	Catasto	Sistemi efficienti di rilievo catastale in zona urbana	5

5.6.5. Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori

In Tabella 1 si riportano i risultati dell'analisi di aderenza delle attività di Innovazione e Ricerca Sogei agli obiettivi di benessere equo e sostenibile, con riferimento alla realizzazione di sistemi di ottimizzazione del traffico e di monitoraggio delle infrastrutture.

Le attività di Innovazione Sogei si collocano nell'alveo della Ricerca Applicata. Oltre a creare un volano per ulteriori sviluppi aziendali, tali attività, se applicate su larga scala in zone densamente popolate, hanno un impatto diretto sulla riduzione degli agenti inquinanti e sullo sviluppo di servizi di trasporto intelligenti, automatizzati ed efficienti per le aree urbane.

Tali servizi sono possibili tramite l'utilizzo massivo di tecniche di IA e di HPC.

Tabella 2 - Aderenza agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori

Obiettivo	Titolo	Soluzioni sviluppate a supporto	Rilevanza (1-5)
10.1	Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti	Riduzione delle emissioni tramite ottimizzazione del trasporto e sistemi GenAI di previsione della concentrazione di inquinanti	4
10.2	Consumo materiale interno	Riduzione del consumo di idrocarburi all'interno delle città tramite trasporto autonomo ed incremento dell'intermodalità	3
10.4	Conferimento dei rifiuti urbani in discarica	Tracciamento con tecniche anti-jamming ed anti-spoofing del trasporto dei rifiuti urbani	2
10.11	Aree con problemi idrogeologici	Monitoraggio infrastrutturale di ponti ed edifici residenziali con sistemi GNSS a basso costo e servizi Galileo HAS	4
11.1	Intensità di ricerca	Ricerca industriale ed applicata svolta in collaborazione con le maggiori università mondiali per lo sviluppo di sistemi integrati per l'estrazione del metadato di posizione ad alta accuratezza ed integrità	5
12.6	Posti-km offerti dal Tpl	Aumento dell'utilizzo trasporto pubblico tramite la realizzazione della guida autonoma assistita da GNSS ad alta accuratezza ed integrità di sistemi automatici.	4
12.7	Soddisfazione per i servizi di trasporto pubblico	Aumento della soddisfazione ed utilizzo del trasporto pubblico tramite ottimizzazione delle tratte assistita da GNSS ad alta accuratezza ed integrità	5

6. Servizi idrici e fonti energetiche rinnovabili, con riferimento agli obiettivi 6 e 7 dell'Agenda Onu 2030

6.1. Premessa

Nel generale contesto dei servizi che le pubbliche amministrazioni erogano a cittadini ed imprese, un posto di sicuro rilievo spetta a quelli connessi alle fonti idriche ed energetiche, determinanti non solo per lo sviluppo del sistema paese ma – ancor più a monte – proprio per l'esistenza stessa degli esseri viventi, considerati singolarmente ed in tutte le formazioni sociali organizzate.

L'obiettivo 6 dell'Agenda Onu 2030, ricorda infatti che l'acqua accessibile e pulita è un aspetto essenziale del mondo in cui vogliamo vivere. Il nostro pianeta, che pure possiede sufficiente acqua potabile per raggiungere tale obiettivo, è però compromesso da infrastrutture scadenti e cattiva gestione dei servizi. L'obiettivo 7 dell'Agenda Onu 2030 evidenzia come l'energia sia un elemento centrale per quasi tutte le sfide e le opportunità più importanti che il mondo si trova oggi ad affrontare. Che sia per lavoro, sicurezza, cambiamento climatico, produzione alimentare o aumento dei redditi, l'accesso all'energia è essenziale e, in tale ottica, l'obiettivo posto è quello di assicurare l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni.

La considerazione del carattere determinante (nelle accezioni già evidenziate) dei servizi idrici e delle fonti energetiche, ha condotto alla predisposizione di questo paragrafo che unisce alcuni elementi di analisi, utili ad individuare lo stato dell'arte nel contesto italiano¹¹⁹.

6.2. Il prelievo di acqua per uso civile¹²⁰

In Italia l'approvvigionamento idrico per uso potabile o civile avviene, ancorché in misura diversa, sia dai corpi idrici superficiali sia da quelli sotterranei, comprendendo in quest'ultimi anche le acque di sorgente.

Il prelievo della risorsa idrica dai corpi idrici non va, tuttavia, confuso con il volume erogato o effettivamente utilizzato poiché il primo è comprensivo delle dispersioni e delle perdite reali che si verificano nelle opere di adduzione e distribuzione. Da un lato l'entità e la distribuzione territoriale delle perdite acquedottistiche mostrano le insufficienze e le disomogeneità strutturali che storicamente affliggono i servizi idrici in Italia (per ISTAT, le perdite medie superano il 40%, con punte di oltre il 50% in alcune realtà del Sud e valori minimi al Nord del 18%) dall'altro anche i servizi "a valle" (fognatura e depurazione) sono caratterizzati da notevoli differenze di dotazioni strutturali, dando luogo a procedure e sanzioni comunitarie per il mancato rispetto dei parametri minimi di depurazione e alla degradazione delle aree marine interessate. Più in generale, è la qualità del servizio a variare da Nord a Sud/Isole (il c.d. *water service divide*), con casi di gravi difficoltà di approvvigionamento e con gravi carenze nel comparto della depurazione e della raccolta delle acque reflue.

6.2.1. Input di sistema e risorse

Nell'ambito dell'attività istruttoria condotta dall'ARERA per l'approvazione dell'aggiornamento biennale (2022-2023) delle predisposizioni tariffarie, è stato rilevato sulla base dei programmi degli interventi trasmessi, un livello degli investimenti programmati (al netto di contributi pubblici) di 208 euro/abitante a livello nazionale (corrispondenti a 52 €/ab/anno), con i valori più alti registrati al Centro (286 €/ab/anno) e quelli più bassi nell'area Sud e Isole (132 €/ab/anno). Tenuto conto anche della disponibilità di fondi pubblici, la spesa per investimenti, registrata ammonta complessivamente a 13,5 miliardi di euro per il quadriennio

¹¹⁹ In tale ambito si rileva il ruolo dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), organismo indipendente istituito nel 1995 con il ruolo di regolatore dei servizi di pubblica utilità, nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale, esteso a partire dal 2012 anche al settore idrico. Il ruolo dell'ARERA, nel contesto della generale crescita economica e civile del Paese è, in estrema sintesi, quello di rendere i servizi di pubblica utilità efficaci, efficienti ed economici. Ovvero quello di garantire ai cittadini e ai consumatori l'accesso ai servizi energetici, idrici ed ambientali al minor costo possibile per ogni dato livello di qualità. Al contempo, il regolatore determina le condizioni di fiducia che consentono alle imprese di operare ed investire: a tale scopo le regole che le autorità indipendenti fissano per le tariffe, i livelli di qualità e la tutela dei consumatori sono trasparenti, stabili e valide per tutti gli operatori, così da garantire uguali opportunità e concorrenza

¹²⁰ Con i contributi di Ispra (dott. Giovanni Braca e avv. Vincenzo Anglade), Arera e MASE.

(2020-2023). Inoltre, le verifiche compiute con riferimento ai costi delle immobilizzazioni computati in tariffa hanno evidenziato generali miglioramenti nella capacità di realizzazione degli investimenti programmati. Il tasso di realizzazione è infatti risultato (considerando complessivamente gli investimenti nel biennio 2020-2021) pari quasi al 100%, con un valore più contenuto per i gestori operanti nell'area Sud e Isole.

A fronte di tale crescita degli investimenti, la variazione media dei corrispettivi, rispetto al 2021 applicati all'utenza è risultata pari a +4,97% con una certa eterogeneità a livello geografico: +3,32% nell'area Sud e Isole, +4,42% nel Nord-Est, +5,36% nel Centro, e +6,26% nel Nord-Ovest. In particolare, nel 2022, la spesa media sostenuta da una famiglia di 3 persone, con consumo annuo pari a 150 m³, risulta a livello nazionale pari a 326 euro/anno (2,17 euro per metro cubo consumato). I dati forniti da ARERA, rispetto ad un campione significativo, mostrano un valore più contenuto nel Nord-Ovest (232 euro/anno) e più elevato nel Centro (390 euro/anno), area quest'ultima nella quale è stata programmata, per il periodo 2020-2023, una maggiore spesa pro capite per investimenti da finanziare attraverso tariffa. Il valore, invece, si ferma a 132 euro/abitante nell'area Sud e Isole.

Va segnalata, in tema di sistema idrico, l'attività del Mase che in ambito internazionale, promuove - nei diversi ambiti (multilaterale, europeo, regionale e bilaterale) e nel quadro delle principali convenzioni internazionali (Convezione sui Cambiamenti Climatici - UNFCCC e Convenzione sulla lotta alla desertificazione - UNCCD - un uso efficiente e la tutela delle risorse idriche. Al momento, nell'ambito dell'obiettivo n. 6 dell'Agenda Onu 2030, il Ministero ha attivi in cooperazione internazionale bilaterale 22 progetti, per un cofinanziamento pari a € 23.618.210,46.

6.2.2. Output e servizi resi

Partendo dal dato disponibile più recente (2022) il prelievo idrico annuo è stato di circa 9,14 miliardi di metri cubi, con un valore pro-capite di 424 L/abitante/giorno. Tuttavia, il volume annuo di acqua effettivamente erogato per gli usi autorizzati è stato di circa 4,61 miliardi di metri cubi corrispondente ad un volume giornaliero pro-capite di 214 L/abitante/giorno (36 litri in meno del 1999).

Il volume prelevato per usi civili pro-capite nel 2022 è compreso tra il valore minimo del Nord-est uguale a 371 L/abitante/giorno e il valore massimo dell'Italia del Sud di 473 L/abitante/giorno mentre per quanto riguarda l'effettivo uso il Sud e le Isole presentano i valori più bassi rispettivamente di 194 e 186 L/abitante/giorno mentre il massimo si attinge nell'area del Nord-ovest con 251 L/abitante/giorno. La differenza è da ascrivere essenzialmente alle maggiori perdite nelle reti di distribuzione.

Il trend nell'ultimo decennio è leggermente decrescente per quanto riguarda il prelievo mentre è leggermente crescente per quanto riguarda l'utilizzo pro-capite. Nel 2012, infatti, il prelievo annuo totale è stato di circa 9,46 miliardi di metri cubi mentre il volume erogato è stato di 5,23 miliardi di metri cubi, che corrisponde a un consumo giornaliero di acqua pari a 241 litri per abitante.

6.2.3. Qualità, efficienza, efficacia

L'efficienza della rete di distribuzione (cioè la quota del volume immesso in rete che è erogata agli utenti finali) nel 2022 è stata del 57,6% (57,4% nel 2020), confermando la persistenza di criticità dovute principalmente alle perdite fisiche.

Nel 2022 in Italia la quota media di perdite idriche totali nelle reti di distribuzione dell'acqua potabile è risultata del 42,4% rispetto all'acqua immessa in rete. Gli approfondimenti condotti dall'ARERA sugli aspetti tecnici ed infrastrutturali sui più recenti dati a disposizione (2021) rispetto al primo anno di rilevazione dei macro-indicatori di qualità tecnica (2016), mostrano una media nazionale delle perdite idriche che si attesta in media al 41,8% pari a 17,9 m³/km³/gg. Il valore minimo si è registrato nel Nord-ovest con un valore di 33,5% e un massimo nelle Isole con un valore del 51,9%.

Lo stesso disallineamento a livello territoriale si riscontra anche nei dati relativi alle interruzioni di servizio, fortemente condizionati da alcune situazioni critiche a livello territoriale, che presentano valori mediamente bassi nel Nord Ovest (0,66 ore/anno) e nel Nord Est (0,68 ore/anno), valori superiori nel Centro (31,55 ore/anno) e più elevati nel Sud e Isole (204,69 ore/anno). Tuttavia, questo dato presenta una riduzione media rispetto al 2016 del 32%.

Il prelievo idrico rientra nel Goal 6 "Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari" dell'Agenda 2030 dell'ONU, in particolare attraverso l'indicatore 6.1.1. "Percentuale di popolazione che fruisce di servizi idrici di acqua potabile gestiti in modo sicuro" e l'indicatore 6.4.1 "Variazione dell'efficienza dell'uso della risorsa idrica nel tempo" che viene valutato attraverso il proxy "Efficienza delle reti di distribuzione dell'acqua potabile". Rispetto a quest'ultimo indicatore il trend è in peggioramento e pertanto in contrasto con l'obiettivo 6.

L'analisi del fabbisogno di investimenti (al lordo dei contributi pubblici) condotta da ARERA sul biennio 2022-2023, periodo di aggiornamento delle pianificazioni, conferma, a livello nazionale, la concentrazione degli sforzi dei gestori al contenimento del livello di perdite idriche che assorbono il 27% del totale delle risorse programmate (in crescita rispetto all'analisi del precedente anno che mostrava il dato al 22%). Gli investimenti per il miglioramento della qualità dell'acqua depurata rappresentano invece il 16,1% del totale delle risorse programmate, quelli per la riduzione delle interruzioni idriche il 15,3% e gli interventi per l'adeguamento del sistema fognario il 13,5%. La quota di investimenti in infrastrutture del servizio idrico integrato non riconducibili direttamente a specifici obiettivi di qualità tecnica fissati dall'ARERA si ferma al 10,5%. In termini generali di servizio, il quadro nazionale del biennio è maggiormente orientato sugli investimenti pianificati nelle infrastrutture acquedottistiche (45,6%) rispetto a quelli previsti nelle reti fognarie e negli impianti di depurazione (nel complesso il 40,66%), pur permanendo differenze tra singole aree geografiche: nel Nord-Ovest è stato espresso un maggiore fabbisogno nelle fasi di fognatura e depurazione, mentre nel Centro Italia la forbice tra le due fasi aumenta a favore delle infrastrutture di acquedotto.

6.2.5. Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori

Nel 2022, le famiglie che dichiarano di non fidarsi di bere l'acqua del rubinetto sono il 29,4%, percentuale che non presenta una variazione significativa rispetto al 2021. Persiste un notevole differenziale territoriale, con il minimo dell'indicatore nel Nord-est (17,3%) e il massimo nelle Isole (58,3%). Nel 2022, il 9,7% delle famiglie lamenta irregolarità nel servizio di distribuzione dell'acqua nelle loro abitazioni, dato pressoché stabile nell'ultimo triennio (era il 9,4% nel 2021). Sono interessate dal problema quasi 2,5 milioni di famiglie; di queste 1,7 milioni (circa il 70%) risiedono nel Mezzogiorno.

6.3. Depuratori e acque reflue¹²¹

Il trattamento delle acque reflue urbane in ambito comunitario è disciplinato dalla Direttiva 91/271/CEE (Urban Waste Water Treatment Directive, UWWTD), concernente la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque reflue urbane, nonché il trattamento e lo scarico delle acque reflue originate da taluni settori industriali, al fine di proteggere l'ambiente da possibili danni che da queste possono derivare.

In particolare, la predetta Direttiva impone l'obbligo di realizzare sistemi di trattamento e di raccolta (reti fognarie) delle acque reflue per tutti gli agglomerati urbani (aree in cui la popolazione e/o le attività economiche sono sufficientemente concentrate così da rendere possibile la raccolta e il convogliamento delle acque reflue urbane verso un impianto di trattamento di acque reflue urbane o verso un punto di scarico finale), in funzione delle dimensioni e dell'ubicazione degli stessi, secondo limiti temporali che variano in funzione del grado di rischio ambientale dell'area in cui avviene lo scarico e della potenzialità dell'impianto o dello scarico, espressa in abitanti equivalenti (A.E.).

La Commissione Europea verifica periodicamente i progressi realizzati dagli Stati Membri in materia di depurazione e collettamento, attraverso la periodica richiesta di informazioni, riguardanti il grado di copertura fognaria e depurativa di tutti gli agglomerati con carico generato uguale o maggiore di 2.000 A.E., il funzionamento e la conformità degli impianti di trattamento e, infine, lo smaltimento dei fanghi di depurazione.

¹²¹ A cura dell'avv. Vincenzo Anglade e della dott.ssa Silvana Salvati e del dott. Riccardo Boiocchi, Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale.

6.3.1. Input di sistema e risorse

In ottemperanza agli artt. 15 e 17 della Direttiva, l'ISPRA, nell'ambito dei propri compiti istituzionali, ogni due anni, raccoglie, analizza, valida ed elabora le informazioni sullo stato di attuazione della stessa e predispose il prescritto report d'obbligo comunitario da trasmettere alla Commissione Europea.

I dati e le informazioni richiesti sono trasmessi all'ISPRA dalle Regioni e dalle Province Autonome attraverso il sistema informativo denominato SINTAI (Sistema Informativo Nazionale per la Tutela delle Acque Italiane).

I format e la documentazione necessaria per il reporting sono predisposti dall'ISPRA e resi disponibili attraverso il SINTAI, accessibile dal proprio sito web.

6.3.2. Output e servizi resi

Ad esito della predetta raccolta e validazione dei dati, sono predisposti i report nazionali ed effettuato l'upload dei report sul sito web dell'Agenzia Europea per l'Ambiente (AEA), previa sottoposizione, sempre a cura di ISPRA, ai test automatici di qualità (Quality Control) definiti dalla Commissione Europea.

Il report che avviene a frequenza biennale in ottemperanza all'art. 15 della Direttiva 91/271/CEE consente di raccogliere le seguenti informazioni:

- Il numero e la taglia degli agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e.
- Il carico generato dagli agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e. distinguendo tra quello collettato in fognatura, trattato in sistemi individuali e non trattato.
- Il numero e la taglia degli impianti di depurazione a servizio di agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e.
- Il numero e la taglia degli impianti di depurazione che scaricano in aree sensibili all'eutrofizzazione a servizio di agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e.
- La presenza dei trattamenti primari, secondari, e di rimozione di fosforo e azoto negli impianti di depurazione a servizio di agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e.. I trattamenti primari, come da Direttiva 91/271/CEE, consentono una rimozione modesta della sostanza organica con prestazioni attese di almeno 50% sui solidi sospesi totali e di almeno il 20% sulla sostanza organica biodegradabile (misurata come BOD5). Dai trattamenti secondari invece ci si aspetta rimozioni spinte della sostanza organica, con attese prestazioni di almeno il 90% sui solidi sospesi totali.
- La presenza di trattamenti di disinfezione e trattamenti di filtrazione negli impianti di depurazione a servizio di agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e.
- Performance di rimozione di inquinanti quali sostanza organica (misurata tramite BOD5, COD e SST), rispetto ai valori limite di Tabella 1 della Direttiva 91/271/CEE

Tabella 1. Classi di agglomerati secondo la Direttiva 91/271/CE.

Classi di potenzialità degli agglomerati	Numero agglomerati	% del numero agglomerati sul totale	Carico generato [AE]	% carico generato sul totale
≥2.000→10.000 AE	1.916	63,34	8.911.302	11,42
≥10.000→100.000 AE	972	32,13	29.618.554	37,97
≥100.000 AE	137	4,53	39.481.462	50,61
Situazione complessiva nazionale	3.025	100	78.011.318	100

6.3.4. Qualità, efficienza, efficacia

Il reporting relativo alla situazione dei sistemi di collettamento e di trattamento delle acque reflue urbane relative all'anno 2020 ha permesso di conoscere le seguenti informazioni:

- **Il numero e la taglia degli agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e.:** alla data di riferimento delle informazioni (31.12.2020), sul territorio nazionale sono risultati presenti 3.025 agglomerati, ognuno con carico generato uguale o maggiore di 2.000 A.E., per un carico generato complessivo pari a 78.011.318 A.E. La tabella 1 riporta la ripartizione degli agglomerati a seconda delle classi di potenzialità individuate dalla Direttiva 91/271/CEE.
- **Il carico generato dagli agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e. distinguendo tra quello collettato in fognatura, trattato in sistemi individuali e non trattato:** il carico organico convogliato in rete fognaria corrisponde a circa il 95,6% dell'intero carico prodotto dagli agglomerati presenti sul territorio nazionale, mentre il 3,7% è convogliato in sistemi individuali (IAS - Individual Appropriate Systems).
- **Il numero e la taglia degli impianti di depurazione a servizio di agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e.:** alla data di riferimento delle informazioni (31.12.2020), sono risultati presenti sul territorio nazionale 3.665 impianti di depurazione attivi a servizio di agglomerati di taglia pari o superiore a 2.000 A.E. Si evince che il maggior numero di impianti di depurazione (1595 impianti) è incluso nella classe di potenzialità compresa tra 2.000 e 10.000 A.E. In termini di carico trattato, invece, sono gli impianti con oltre 10.000 A.E. a trattare la maggior parte del carico complessivamente trattato. In particolare, tali impianti trattano un carico di 64.425.778 A.E. contro un carico trattato totale pari a 71.230.459 A.E.

Tabella 2. Numero di impianti di depurazione ripartiti per classi di consistenza a servizio di agglomerati di consistenza uguale o superiore a 2.000 A.E. (anno 2020).

Taglia Impianti	numero impianti	numero impianti sul totale	carico trattato	carico trattato sul totale
	-	[%]	[AE]	[%-AE]
<1.000 AE	434	11,84	163.771	0,23
≥1000 →2.000 AE	314	8,57	418.362	0,59
≥2.000→10.000 AE	1.595	43,52	6.222.548	8,74
≥10.000→50.000 AE	922	25,16	15.074.928	21,16
≥50.000→100.000 AE	222	6,06	11.017.582	15,47
≥100.000v150.000 AE	66	1,8	5.637.652	7,91
≥150.000→500.000 AE	82	2,24	14.659.802	20,58
≥500.000 AE	30	0,82	18.035.814	25,32
Situazione complessiva nazionale	3.665		71.230.459	

- **Il numero e la taglia degli impianti di depurazione che scaricano in aree sensibili all'eutrofizzazione a servizio di agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e.:** Si può stimare che approssimativamente il 50% degli impianti di depurazione a servizio di agglomerati di taglia uguale o maggiore di 2.000 A.E. scaricano in aree sensibili.

Tabella 3. Numero di impianti di depurazione che scaricano in aree sensibili all'eutrofizzazione e relativo carico trattato (anno 2020).

	Numero di impianti che scaricano in aree sensibili	Percentuale di impianti che scaricano in aree sensibili sul totale regionale/provinciale	Carico trattato da impianti che scaricano in aree sensibili	Percentuale di carico trattato che scaricano in aree sensibili sul totale regionale/provinciale
	[-]	[%]	[AE]	[%-AE]
Situazione complessiva nazionale	1.765	48,2	38.694.588	54,3

- **La presenza dei trattamenti primari, secondari, e di rimozione di fosforo e azoto negli impianti di depurazione a servizio di agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e.:** a livello nazionale, risultano presenti 159 impianti di depurazione dotati del solo trattamento primario (circa il 4,3% del totale degli impianti presenti sul territorio nazionale). In termini di carico in ingresso agli impianti di depurazione, l'1,7% del carico risulta trattato con il solo trattamento primario.

Tabella 4. Numero di impianti di depurazione con solo trattamento primario e relativo carico trattato (anno 2020).

	Numero di impianti con solo trattamento primario	% di impianti che hanno solo trattamento primario sul totale regionale/provinciale	Carico totale in ingresso trattato solo da primario	% di carico in ingresso all'impianto con solo trattamento primario sul totale regionale/provinciale
	-	[%]	[AE]	[%-AE]
Situazione Complessiva Nazionale	159	4,34	1.204.199	1,69

In termini percentuali, a livello nazionale, oltre il 96% degli impianti di depurazione (per un totale di 3.506 impianti) dispongono di trattamento secondario. In termini di carico in ingresso agli impianti di depurazione, invece, oltre il 98% del carico totale risulta trattato con trattamento secondario.

Tabella 5. Numero di impianti di depurazione con trattamento secondario e relativo carico trattato (anno 2020).

	Numero di impianti con trattamento secondario	% di impianti che hanno trattamento secondario sui totali regionali/provinciali	Carico totale in ingresso trattato con trattamento secondario	% di carico totale in ingresso all'impianto con trattamento secondario sul totale regionale/provinciale
		[%]	[AE]	[%-AE]
Situazione complessiva nazionale	3506	95,7	70.026.260	98,3

In termini percentuali, a livello nazionale, oltre il 50% degli impianti di depurazione (per un totale di 1851 impianti) dispongono di trattamento più spinto del secondario per la rimozione di Azoto e/o Fosforo, in ottemperanza a quanto previsto dell'art. 5 della Direttiva Reflui in relazione agli scarichi provenienti da agglomerati con oltre 10.000 A.E. recapitanti le acque reflue depurate in aree definite sensibili. In termini di carico in ingresso agli impianti di depurazione, invece, oltre il 75% del carico complessivo risulta trattato con trattamento di rimozione di Azoto e/o Fosforo.

Tabella 6. Impianti di depurazione con trattamento più spinto per l'abbattimento dell'Azoto e/o del Fosforo a servizio di agglomerati di consistenza pari o superiore a 2.000 A.E. (anno 2020).

	Numero di impianti con trattamento azoto e/o fosforo	% di impianti totali che hanno trattamento azoto e/o fosforo	Carico totale in ingresso trattato per la rimozione di azoto e/o fosforo	% di carico totale in ingresso all'impianto con trattamento azoto e/o fosforo
	-	[%]	[AE]	[%-AE]
Situazione complessiva nazionale	1.851	50,5	53.907.055	75,7

- La presenza di trattamenti di disinfezione e trattamenti di filtrazione negli impianti di depurazione a servizio di agglomerati di taglia maggiore o uguale a 2,000 a.e.:** la maggior parte degli impianti esistenti è dotato di disinfezione finale (2.832 impianti su 3.665 totali), di cui 2.272 depuratori (più del 61% sul totale di impianti) hanno anche il trattamento di filtrazione. Risulta, altresì, che sono presenti 60 impianti (più del 1,6%) dotati solo del trattamento di filtrazione senza la disinfezione. Risultano, inoltre, presenti 679 impianti che non hanno unità di trattamento di disinfezione finale né filtrazione, di cui 509 (13,9%) hanno il trattamento secondario senza né disinfezione né filtrazione. Infine, per 108 impianti dotati di trattamento secondario (2,95%), dai dati trasmessi non si evince con certezza se sono presenti o meno trattamenti di disinfezione e/o filtrazione.

Tabella 7. Ripartizione impianti di depurazione in base alla presenza o meno di unità di trattamento di disinfezione e filtrazione a servizio di agglomerati di taglia uguale o superiore a 2.000 A.E. (anno 2020).

	Numero impianti	Percentuale sul totale di impianti	Carico trattato	Percentuale sul totale di carico trattato
	-	[%]	[AE]	[%-AE]
Treatmento primario senza secondario e senza disinfezione	108	2,95	274.896	0,39
Treatmento solo primario senza secondario ma con disinfezione	51	1,39	929.303	1,30
Treatmento secondario senza disinfezione o filtrazione	533	14,54	7874369	11,05
Treatmento secondario con disinfezione senza filtrazione	2.272	61,99	37974044	53,31
Treatmento secondario con disinfezione e filtrazione	509	13,89	20195757	28,35
Treatmento secondario con filtrazione senza disinfezione	60	1,64	1084724	1,52
Treatmento secondario che potrebbero avere trattamenti di disinfezione e/o filtrazione non specificati	108	2,95	274.896	0,39
Situazione complessiva nazionale	3.665		71.230.459	

- Performance di rimozione di inquinanti quali sostanza organica (misurata tramite BOD5, COD e SST):** il numero di impianti conformi al 2020 su BOD5, COD, TSS sul totale sono risultati essere di circa il 90%, 91% e 92%, rispettivamente.

6.4. La classificazione delle acque di balneazione: la tutela della salute del bagnante attraverso il miglioramento ambientale¹²²

6.4.1. Input di sistema e risorse

In Italia ci sono più di 8.000 km di coste che rappresentano circa 1/5 dell'intero bacino Mediterraneo e per il 70% sono frequentate a fini balneari; dal mare derivano inoltre risorse economiche per circa il 3% del PIL. Le attività ricreative in acqua hanno significativi benefici per la salute e il benessere della persona, pertanto, è necessario monitorare eventi di pericolo per la salute pubblica. La Direttiva europea 2006/07/CE, recepita in Italia con il D.Lgs 116/2008 e s.m.i., relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione, stabilisce disposizioni in materia di monitoraggio e classificazione delle acque di balneazione ovvero della gestione della loro qualità per preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e tutelare la salute umana. Più precisamente, oltre al monitoraggio, di due indicatori di contaminazione fecale (Enterococchi ed Escherichia coli) prevede un ulteriore strumento di gestione: il profilo dell'acqua di balneazione, quale strumento di valutazione, contenente informazioni sulle principali attività antropiche (fonti di contaminazione) presenti nel territorio e sulla loro incidenza sulla qualità delle acque.

6.4.2. Output e servizi resi

Ogni anno da aprile a settembre nella maggior parte delle regioni italiane le Arpa effettuano i controlli per garantire la balneabilità delle acque su oltre 6000 Km di costa adibita alla balneazione, per un totale di oltre 30.000 campioni di acqua analizzati. Il 95% delle acque ricadono nella classe eccellente e buona al pari della media delle acque di balneazione dell'UE, di cui quelle italiane costituiscono il 25%¹²³.

6.4.3. Qualità, efficienza, efficacia

Le acque di balneazione vengono classificate secondo quattro classi di qualità: eccellente, buona, sufficiente e scarsa, sulla base dei risultati riferiti alle ultime 4 stagioni balneari. Queste classi indicano la probabilità di contrarre una patologia associata a contaminazione fecale e non possono essere considerate indicatori ambientali perché stabilite su valori limite di tipo sanitario e non ambientale. Tuttavia, possono rappresentare una misura indiretta di alcune attività antropiche quali, per esempio, l'efficienza e l'efficacia delle reti fognarie e dei sistemi di depurazione. Con la direttiva 2006/7/CE si pone molta importanza all'informazione del cittadino e per tale motivo a livello nazionale il Ministero della Salute ha realizzato il portale delle Acque (Portale Acque salute.gov.it), in cui visualizzare in tempo reale i risultati del monitoraggio e l'emanazione di eventuali ordinanze di divieto. Inoltre, è possibile controllare i risultati a livello regionale sui siti delle rispettive Agenzie Regionali (Arpa/Appa). L'efficacia e l'efficienza derivano dal fatto che da un lato la classificazione delle acque di balneazione fornisce indicazioni ambientali del livello di contaminazione microbiologica (patogeni fecali), dall'altro esprime la probabilità di contrarre una patologia associata a questa tipologia di contaminazione durante l'attività ricreativa (dalla classe eccellente a scarsa la probabilità aumenta). Inoltre, consente una stima indiretta dell'efficacia dei sistemi di trattamento delle acque reflue e di valutare nel tempo l'efficacia di eventuali misure di risanamento adottate. Infatti, la normativa prevede che siano messe in atto misure di miglioramento affinché le acque di balneazione siano almeno di classe sufficiente e, comunque, ogni acqua possa migliorare il proprio status qualitativo ovvero mantenerlo nel caso risultasse già eccellente. Riferendosi all'ultima classificazione attualmente disponibile, che si basa sui risultati del monitoraggio effettuato durante la stagione balneare 2022 e quelli delle tre stagioni precedenti (2021-2020-2019), si osserva che a livello nazionale la maggior parte delle acque è in classe eccellente (89%), tuttavia permangono ancora delle criticità dovute alle presenze di acque in classe scarsa (2% circa) e non classificabili (meno dell'1%), per le quali non è possibile esprimere un giudizio di qualità. Anche a livello regionale la percentuale delle acque in classe eccellente è quella più elevata e in alcuni casi è pari al 100%. In quasi tutte le regioni diminuiscono le acque in classe sufficiente e scarsa ma la presenza di queste ultime ancora impedisce il raggiungimento pieno dell'obiettivo della direttiva.

¹²² A cura dell'avv. Vincenzo Anglade e della dott.ssa Roberta de Angelis, Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale.

¹²³ Al seguente link Mare e balneazione - SNPA - Sistema nazionale protezione ambiente (<https://www.snpambiente.it/dati/balneazione/>) è possibile trovare informazioni a scala regionale sulla qualità delle acque di balneazione italiane e il report annuale realizzato dalla Commissione Europea sulla base dei risultati del monitoraggio trasmessi da tutti i Paesi.

6.4.4. Risultati rispetto agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030

La gestione della qualità delle acque di balneazione, in particolare nella redazione del profilo contribuisce al raggiungimento dell'obiettivo 14, in particolare aiuta a prevenire e ridurre l'inquinamento marino mediante l'identificazione di tutte quelle fonti di contaminazione puntuali e diffuse che potrebbero impedire il raggiungimento del buono stato ambientale. Inoltre, rispetto alla salute umana e intendendo in generale l'uso umano dell'acqua non solo l'uso potabile, in parte contribuisce anche all'obiettivo 6 garantendo una gestione dell'acqua sostenibile e pulita. Relativamente all'obiettivo 14, per quanto riguarda le acque di balneazione ed in particolare la presenza e la gestione di potenziali fonti di pressione impattanti sulla qualità dell'acqua intesa in termini di contaminazione, la presenza di acque scarse può indicare la necessità di attuare idonee misure di mitigazione e in relazione a ciò la situazione è la seguente. Dal 2013 al 2017 si ha un trend è positivo poiché diminuiscono le acque in classe scarsa e aumentano le acque di qualità superiore, soprattutto eccellenti e buone. Dal 2017 al 2019 si ha un'inversione: si riducono le acque in classe eccellente e aumentano quelle in classe scarsa. Nel 2020, si segnala un lieve miglioramento: infatti, tornano a diminuire le acque in classe scarsa mentre quelle di classe superiore, in particolare le eccellenti, aumentano. Nel 2021, si presenta un leggero miglioramento, dovuto alla diminuzione delle acque in classe scarsa. Inoltre, diminuiscono anche le acque non classificabili mentre aumentano le acque in classe buona ed eccellente a dimostrazione che questa categoria di acque spesso contiene acque di qualità superiore e non necessariamente scarsa. Questi risultati evidenziano che in alcuni casi bisognerà ancora attuare delle misure per il pieno raggiungimento degli obiettivi.

6.4.5. Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile

Relativamente agli indicatori Benessere Equo e Sostenibile (BES) la gestione della qualità acque di balneazione può essere ricompresa negli obiettivi (domini rilevanti per la misurazione del benessere) di Salute (macro indicatore 1) e Ambiente (macro indicatore 10). In particolare, rispetto al Goal 6 (Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e dei servizi igienico sanitari) è collegato alla misura statistica "coste marine balneabili". Sul sito SNPAMBIENTE (Mare e balneazione - SNPA - Sistema nazionale protezione ambiente (snpambiente.it) è possibile desumere la correlazione tra i risultati ottenuti dall'attività di monitoraggio delle acque di balneazione italiane e i BES. Infatti, annualmente è pubblicata un'infografica che riporta la classificazione in termini di percentuale di Km di costa marina e lacustre calcolata sui Km di costa adibiti alla balneazione: relativamente ai dati di classificazione (2019-2022) il 95,5% della costa marina italiana ricade in classe eccellente, il 2,7% in quella buona, 0,82% sufficiente e 0,82% scarsa (0,12 non classificabile); per la costa lacustre il 95,5% eccellente, il 2,5% buona, l'1,55% sufficiente, lo 0,47% scarsa (0,03 non classificabile).

6.5. Fonti energetiche rinnovabili¹²⁴

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

6.5.1. Input di sistema e risorse

Nel 2023 il 36,8% della domanda elettrica in Italia è stata coperta da fonti rinnovabili. Mentre la generazione idroelettrica, nel 2022, è scesa notevolmente a causa del susseguirsi di emergenze idriche, di particolare rilievo è il ruolo assunto dalle c.d. "nuove rinnovabili" (fonti rinnovabili diverse dall'idroelettrico, essenzialmente eolico e fotovoltaico, connotate da non programmabilità nella produzione), da cui si ricava ormai un quarto del fabbisogno elettrico nel nostro Paese. Si tratta di risultati notevoli, eppure "lontani" dalle ambizioni europee: lo stesso Piano Italiano per l'energia e il clima (PNIEC) implica un incremento del 30% dell'attuale contributo delle rinnovabili al mix di generazione elettrica (il PNIEC prevede entro il 2030 che la generazione elettrica da rinnovabili copra il 65% dell'intero contributo delle rinnovabili alla sostenibilità del sistema energetico nazionale).

¹²⁴ Con contributi di Arera e MASE.

Alla "Transizione verde ed ecologica" il PNRR italiano destina oltre il 30% delle risorse totali, con un'attenzione particolare all'accelerazione dell'installazione di fonti rinnovabili, perseguita sia attraverso l'impiego di risorse dedicate agli investimenti, sia attraverso la semplificazione e la facilitazione dei processi autorizzativi. Il maggiore sforzo richiesto al contributo delle rinnovabili e l'accettazione degli investimenti sul territorio sono temi noti. Non basta, infatti, aumentare la capacità di generazione elettrica da fonti rinnovabili per beneficiarne appieno. Anche senza considerare la variabilità del loro contributo al fabbisogno di energia elettrica, la diffusione delle rinnovabili richiede una profonda revisione della natura stessa del sistema. Basta un solo dato a cogliere la complessità della sfida: negli ultimi venti anni, gli impianti di generazione collegati alla rete elettrica sono passati, grazie all'affermazione della generazione diffusa, da circa 3.000 a 1,5 milioni. Un sistema tradizionalmente "unilaterale" che vedeva l'energia prodotta da impianti centralizzati distribuita ai centri di consumo, si trasforma progressivamente in un sistema complesso, in cui l'energia è generata da una moltitudine di produttori che sono, spesso, contemporaneamente consumatori con l'affermarsi della figura del *prosumer*.

Con riferimento all'obiettivo 7 dell'Agenda ONU 2030 e, nello specifico, rispetto all'obiettivo 7.1 ("Entro il 2030, garantire l'accesso universale ai servizi energetici a prezzi accessibili, affidabili e moderni") e 7.2 ("Entro il 2030, aumentare notevolmente la quota di energie rinnovabili nel mix energetico globale), va citata l'attività del MASE che, sul fronte interno sta sostenendo, attraverso i propri gestori di rete, lo sviluppo delle reti elettriche e, in ambito internazionale, ha attivato 26 accordi di cooperazione e 28 tra accordi in rinegoziazione e nuove negoziazioni, per un totale di 81 Paesi coinvolti. Allo stato sono 60 i progetti del MASE attivi in tema di Sviluppo Sostenibile, con un impegno complessivo del Ministero di oltre 80 milioni di euro.

6.5.2. Output e servizi resi

La diffusione delle rinnovabili e l'adeguamento delle reti alla nuova complessità hanno un costo economico, in larga parte coincidente con gli investimenti necessari, e sociale, consistente nella perdita di posti di lavoro nei settori legati all'economia fossile, che saranno compensati dai benefici ambientali e dalla creazione di nuovi posti di lavoro legata alle nuove tecnologie e competenze. I costi della transizione, per i quali si comincia in Europa a discutere a proposito dell'incidenza distributiva, devono essere evidenziati e trasparenti. È necessario definire come i supposti minori costi delle rinnovabili (al cui costo di produzione, come evidenziato sopra, vanno aggiunti i costi di integrazione e adeguamento tecnologico, che non sono irrilevanti) siano trasferiti ai consumatori con meccanismi di mercato che premiano scelte sostenibili.

A tal fine, l'Autorità ha concretamente agito sul piano che le è proprio, la regolazione del funzionamento ottimale delle reti, introducendo una profonda riforma dei meccanismi di dispacciamento che prevede, tra l'altro, la partecipazione ai mercati del bilanciamento delle stesse risorse rinnovabili, in qualche misura "responsabili" della crescente complessità nella gestione delle reti elettriche e, quindi, coinvolte dal regolatore nella risoluzione delle criticità connesse all'intermittenza nella generazione da sole e vento.

Una programmazione razionale, lo sviluppo parallelo di reti ed accumuli e l'ottimizzazione delle risorse sono elementi che sostengono l'approccio del costo minimo per ogni dato obiettivo. L'analisi costi-benefici, applicata ad esempio all'ambizione di produrre idrogeno da rinnovabili in luogo di rendere il contributo delle stesse rinnovabili direttamente fruibile, dovrebbe essere presa in considerazione tutte le volte che si impegnano consistenti risorse economiche pubbliche. Una considerazione, questa, che assume un concreto rilievo in relazione alle previsioni del PNIEC, che stima a più di 180 miliardi gli investimenti aggiuntivi fino al 2030 per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione del sistema energetico (sviluppo rinnovabili, reti, accumuli), cifra da aggiornare considerando la fissazione di obiettivi ancora più ambiziosi da parte dell'Ue.

Per ciò che riguarda la Rete elettrica di trasmissione nazionale (RTN), il gestore Terna sta portando avanti, tramite lo strumento del Piano di sviluppo che il MASE approva ai sensi della legge di settore, la pianificazione di diverse opere infrastrutturali. Si tratta di opere di rete - come i noti Tyrrhenian Link, l'Adriatic Link e l'elettrodotto a 380 kV Bolano - Paradiso - che consentano, da un lato, il superamento delle congestioni tra le zone di mercato per rendere la produzione più efficiente e dall'altro di incrementare la disponibilità di risorse nel mercato dei servizi di dispacciamento. L'attività del gestore è orientata anche alla realizzazione di opere di rete che consentano l'integrazione sempre più efficiente delle energie rinnovabili, ancora in forte crescita, attraverso una rete in grado di gestire le variazioni di generazione

improvvisi e mai programmabili che questo tipo di fonti comportano. A tale esigenza il gestore ha risposto con la pianificazione di un progetto complesso di sviluppo della RTN dal valore complessivo di circa 11 miliardi, funzionale all'integrazione di sempre più capacità rinnovabile, il cosiddetto *Hypergrid*. Tale progetto consiste in un'imponente operazione di ammodernamento di elettrodotti già esistenti sulle dorsali est e ovest del Paese, fino alle regioni del Sud e le isole, accompagnata da nuovi collegamenti sottomarini a 500 kV. In tal modo aumenteranno le prestazioni delle linee, riducendo al minimo l'impatto ambientale e si otterrà il raddoppio della capacità di scambio tra zone di mercato, favorito ulteriormente dai sistemi digitali di controllo dei flussi (si arriverà a oltre 30 GW dai circa 16 attuali).

Alla massiccia pianificazione di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale avviata da Terna si aggiungono anche le iniziative di sviluppo dei concessionari delle reti di distribuzione che stanno pianificando interventi al fine di rendere le reti di distribuzione in grado di accogliere la maggiore domanda e la crescente produzione diffusa, di garantire sicurezza della fornitura in particolare nei momenti di potenziale emergenza tramite nuove connessioni, miglioramento della qualità del servizio e adeguamento a prescrizioni e standard tecnici di riferimento. Si sottolinea, inoltre, che sono pianificati e in gran parte realizzati interconnessioni elettriche con l'estero al fine di aumentare la sicurezza dei sistemi interconnessi con i Paesi limitrofi. In proposito, Terna ha individuato negli anni progetti di medio e lungo termine che consentiranno un aumento della capacità di interconnessione con l'estero localizzato principalmente alle frontiere settentrionale e meridionale del Paese. È stato così pianificato il progetto di interconnessione HDVC con la Tunisia "TUNITA" (che consentirà l'incremento NTC sulla frontiera di 600 MW), il progetto della seconda interconnessione HDVC con la Grecia "GRITA 2" (che consentirà l'incremento NTC sulla frontiera da 500 a 1000 MW), oltre ai collegamenti con l'Austria "Nauders-Glorenza" (NTC 300 MW) e "Prati di Vizze - Steinach" (NTC 100 MW). Tali progetti di sviluppo si aggiungono ad interconnessioni con l'estero pianificate da tempo e già in esercizio, quali l'interconnessione Italia - Francia e l'interconnessione Italia - Montenegro.

6.5.3. Qualità, efficienza, efficacia

Per gestire una tale complessità serve una rete di trasporto e distribuzione correttamente dimensionata, reattiva e adattabile istantaneamente ai cambiamenti nei profili di produzione e consumo. Serve anche capacità progettuale e programmatoria improntata alla razionalità: le rinnovabili devono poter essere utilizzate, e la capacità installata correttamente collegata alla rete.

Se la complessità gestionale e infrastrutturale è finora dipesa dalla necessità di "accomodare" quote crescenti di rinnovabili, si assiste ad una sempre maggiore necessità per le reti di "servire" efficacemente la transizione energetica nelle sue diverse dimensioni. I 6 milioni di veicoli elettrici indicati come obiettivo nazionale entro il 2030 necessiteranno non soltanto di punti di ricarica (il PNRR dedica 1,8 miliardi alla relativa misura), ma di una rete di distribuzione correttamente dimensionata e di una gestione complessiva del sistema che consenta la ricarica ottimizzando le risorse di generazione esistenti, così da minimizzare i costi fissi. Non secondaria appare la capacità delle reti elettriche non soltanto di governare la complessità di un sistema in continua evoluzione, ma anche di "resistere" a pressioni esterne, quali le minacce provenienti dagli eventi atmosferici collegati al cambiamento climatico ed i potenziali attacchi cibernetici, particolarmente preoccupanti se si pensa alla crescita esponenziale delle quantità di dati sensibili che le reti "trasportano" per conto di produttori e consumatori. Reattività, adattabilità e resilienza delle reti energetiche sono quindi dimensioni fondamentali nella valutazione del contributo della transizione all'economia.

6.5.4. Risultati attesi rispetto agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030

Gli obiettivi dell'Agenda Onu 2030 ed in particolare quello di aumentare considerevolmente entro il 2030 la quota di energie rinnovabili nel consumo totale di energia sono sovrapponibili agli ambiziosi obiettivi della Commissione europea per la realizzazione della neutralità da CO₂ entro il 2050 che ha definito una molteplicità di misure in un'ottica di integrazione del sistema energetico, il cui fattore abilitante centrale della transizione sta nel ruolo delle fonti rinnovabili. L'obiettivo intermedio per il 2030 (riduzione di almeno il 55% delle emissioni climalteranti rispetto ai livelli 1990) si basa sul raddoppio dell'obiettivo di utilizzo delle fonti rinnovabili, dall'attuale 20% al 40% entro il 2030, nei consumi finali di energia. Entro lo stesso 2030, secondo le valutazioni che accompagnano il "Piano per il Clima", nonché rispetto agli obiettivi posti dalla nuova Direttiva "Rinnovabili" e dal piano Repower EU, è necessario raggiungere l'80% di energia elettrica da fonti rinnovabili. È chiaro il senso della dinamica auspicata: il progressivo abbandono delle

fonti fossili richiede necessariamente un'accentuata "elettrificazione" del sistema energetico, e questa è compatibile con la decarbonizzazione solo se l'energia elettrica deriva in quota ampiamente maggioritaria da fonti rinnovabili.

Nel frattempo, a livello internazionale il Mase ha portato sostanzialmente a termine 17 progetti di cooperazione bilaterale ambientale, rendendo un contributo cruciale per la realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, la creazione di start up, report e mappe del potenziale eolico, solare e idrologico.

6.5.5. Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori

Ottimizzare il contributo delle rinnovabili all'economia, in termini di massimo beneficio ambientale al minimo costo per i cittadini, non vuol dire solo programmare razionalmente il loro sviluppo territoriale. Le "nuove" rinnovabili restano intermittenti e imprevedibili: la produzione in eccesso deve essere per quanto possibile conservata in modo da equilibrare il sistema quando sole e vento contribuiscono meno. Il PNRR ne prende atto laddove impegna 500 milioni per ricerca e sviluppo in batterie nell'ambito della componente C2 (Rinnovabili, reti e mobilità sostenibile) della Missione 2, Rivoluzione Verde ed Ecologica. Una strategia di sviluppo degli accumuli di energia parallela a quella che promuove le rinnovabili appare non rinunciabile se si vuole utilizzare appieno il potenziale delle fonti rinnovabili e minimizzarne il costo.

Grazie alla digitalizzazione dell'intera filiera gli stessi consumatori potranno contribuire all'equilibrio del sistema ed all'uso ottimale delle risorse, ad esempio riducendo i consumi quando la rete è sovraccarica sulla base di "segnali" ricevuti da applicazioni che interagiscono col contatore elettronico e con le apparecchiature d'utilizzo. Un consumatore consapevole e dotato di strumenti razionali di decisioni di consumo contribuisce alla decarbonizzazione attraverso scelte di efficienza energetica.

7. Servizi per la giustizia e la qualità delle istituzioni, con riferimento all'obiettivo 16 dell'Agenda ONU 2030

7.1. Premessa

Nel panorama complessivo e particolareggiato dei servizi che le Pubbliche Amministrazioni offrono ad imprese e cittadini il cd "settore della giustizia" soffre di una caratterizzazione trasversale. Non a caso si utilizza il termine "soffre" per definire la trasversalità del comparto giustizia, in quanto lo stesso non solo permea la più parte degli ambiti della esistenza di cittadini ed imprese ma, soprattutto, è chiamato ad intervenire in situazioni di obiettiva criticità: nella convivenza civile, nella coesistenza di interessi pubblici-generalì e privati-particolari, nel confronto tra posizioni paritarie ma confliggenti.

Il ruolo dei servizi della giustizia, in sostanza, è chiamato ad intervenire quando in tutti gli altri settori si è creata una frattura, si è verificata una carenza, si è generato un conflitto. Si può dire, allora, che i servizi della giustizia portino in sé la responsabilità di risolvere non solo il conflitto (occasionale) tra più parti ma – compito ben più gravoso – il dovere di soddisfare aspettative di soggetti che hanno già patito un fallimento, nei rapporti tra persone, con le istituzioni, con altri servizi o settori della PA.

Appare del tutto logico, pertanto, che l'obiettivo 16 dell'Agenda ONU 2030 "Pace, giustizia e istituzioni solide" si focalizzi sulla necessità di promuovere società pacifiche e inclusive, di garantire l'accesso alla giustizia per tutti ed in condizioni paritarie e di costruire istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti. Quest'ultimo obiettivo nell'obiettivo, in particolare, rappresenta le fondamenta di tutti gli altri e, per ciò che qui interessa, costituisce l'architrave sulla quale poggiare le assi di tutti i servizi di cui l'Amministrazione pubblica si fa carico.

Il raggiungimento di questo obiettivo è essenziale per uno sviluppo sostenibile, poiché in assenza di istituzioni solide (e solidali) e di una giustizia equa (ed egualitaria), la stabilità economica e, ancor prima, sociale risulta compromessa.

7.2. La visuale "particolare" dei servizi per la giustizia

Da una simile consapevolezza si ricava una difficoltà nell'esaminare un grande e fluido insieme di servizi che, negli anni, ha conosciuto svariate operazioni di aggiornamento, di ripensamento, di riforma. Difficoltà che si trasforma, quasi, in inafferrabilità del dato che, per meglio dire, comporta la necessità di esaminare ed affrontare solo alcuni particolarismi dei servizi della giustizia ed alcune sfaccettature delle problematiche che gli stessi soffrono.

In questo senso la presente relazione fornisce il proprio contributo, soffermandosi su alcune delle iniziative che sono state avviate in Italia per rafforzare il sistema giudiziario e, più in generale, promuovere la trasparenza nelle istituzioni, allineandosi agli standard richiesti dall'Agenda ONU. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in tal senso, ha offerto una cornice strategica per affrontare le principali problematiche del sistema giudiziario e delle istituzioni, con particolare attenzione alla modernizzazione e digitalizzazione dei processi e alla lotta contro la corruzione.

Le iniziative principali di questa strategia si basano su tre direttrici fondamentali: la digitalizzazione della giustizia per semplificare l'accesso ai servizi giudiziari; le riforme organizzative per migliorare l'efficienza del sistema e ridurre i tempi delle controversie; la prevenzione della corruzione attraverso strumenti avanzati ed efficaci di monitoraggio e controllo.

Si tratta di direttrici operative di primario impatto, in quanto volte al raggiungimento di una giusta durata dei processi; fattore, quest'ultimo, che influisce sulla percezione di equità e giustizia da parte dei cittadini ma che risulta anche cruciale per la funzionalità complessiva delle istituzioni e per il rispetto dei diritti umani. Processi prolungati e dilatati, infatti, possono compromettere l'accesso alla giustizia, aumentare il

rischio di abusi e corruzione e generare insoddisfazione tra i cittadini. Oltre che, naturalmente, danneggiare la fiducia nelle istituzioni e minare la loro credibilità.

Tutte le istituzioni, non solo quelle della giustizia, devono essere indipendenti e libere da influenze esterne per garantire che le decisioni siano basate su leggi e fatti e non su interessi personali. La lotta alla corruzione e la promozione della trasparenza, nelle loro diversificate e capillari sfaccettature, sono essenziali per il buon funzionamento delle istituzioni e del sistema paese e, pertanto, tutte le azioni che si muovano in questa direzione contribuiscono non solo a rafforzare efficienza e responsabilità degli organismi pubblici ma anche a rinvigorire il senso di fiducia e di appartenenza dei cittadini.

Venendo alle iniziative concrete, uno degli esempi più rilevanti di digitalizzazione della giustizia italiana è rappresentato dal progetto del Tribunale On Line, un passo cruciale verso l'obiettivo di creare istituzioni più accessibili e trasparenti. Questo progetto è stato lanciato per semplificare l'interazione tra i cittadini e il sistema giudiziario, consentendo di svolgere numerose operazioni online, senza la presenza fisica presso gli uffici giudiziari. Grazie all'uso di strumenti come lo SPID e la firma digitale, infatti, i cittadini possono presentare istanze e gestire procedimenti civili autonomamente.

Questo sistema si inserisce in un contesto più ampio di riforma della giustizia civile, dove l'obiettivo è migliorare l'efficienza e ridurre i carichi burocratici, che spesso rallentano e rischiano di impantanare la risoluzione delle controversie. La possibilità di accedere alla giustizia da remoto facilita anche la riduzione dell'afflusso fisico agli uffici, con un impatto positivo sulla sicurezza, sulla gestione degli spazi pubblici e sul contenimento degli impatti ambientali. Il progetto del Tribunale On Line si allinea all'Obiettivo 16.3, che mira a "promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e garantire l'accesso universale alla giustizia", rendendo il sistema giudiziario più equo ed inclusivo.

Il Progetto “Tribunale On Line”

di Giuseppe Fichera, Vice capodipartimento del dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione del Ministero della Giustizia

È a tutti noto che l'accesso fisico presso gli uffici giudiziari italiani, tradizionalmente inevitabile al fine di interagire con il “sistema Giustizia” – ad esempio per acquisire informazioni o copie, depositare atti, svolgere attività processuale in presenza –, è uno dei campi in cui maggiore può essere l'ausilio della moderna tecnologia, utilizzata per ridurre l'accesso diretto da parte di avvocati ed utenti in genere ai soli casi e tempi in cui lo stesso sia indispensabile, così da alleggerire l'impatto del pubblico per le cancellerie e segreterie, rendere più sicuri i palazzi di giustizia ed agevolare il cittadino consentendogli di svolgere alcune attività a distanza, per il tramite di moderni strumenti informatici e telematici progettati in maniera efficiente ed intuitiva.

Il ricorso alla telematica in questo campo presuppone un cambio di prospettiva organizzativa, con la predisposizione di nuovi modelli di lavoro e strumenti digitali moderni, che costituiscano un vero e proprio “ecosistema integrato” (ossia un nuovo ambiente e modo di lavorare, non chiuso ma aperto verso l'esterno), che renda trasparente e agevole il reperimento di atti e informazioni da parte degli utenti finali, con ricadute positive anche sulla durata delle controversie.

Il progetto del Ministero della giustizia denominato “Tribunale on line” è nato nell'ambito della “Commissione Interministeriale per la Giustizia nel Sud e Isole”, istituita con decreto interministeriale del Ministro della giustizia e del Ministro per il Sud e la coesione territoriale (d.m. 16 giugno 2021), con l'obiettivo di effettuare una ricognizione delle criticità e delle buone pratiche organizzative presso gli Uffici Giudiziari del Sud Italia e delle isole e proporre interventi e linee progettuali coerenti con le priorità indicate dal Governo nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), finalizzate ad assicurare – con particolare riguardo al settore civile – una giustizia più efficace.

Il progetto in esame si è prefisso l'obiettivo di consentire ai cittadini l'accesso digitale ai servizi della Giustizia, senza necessità di recarsi fisicamente presso gli uffici giudiziari, tramite un Portale on line di accesso, suddiviso in un'area pubblica e una riservata, dal quale è possibile ottenere informazioni utili all'utilizzo dei servizi disponibili e gestire in autonomia i procedimenti civili; il beneficio evidente è costituito dalla possibilità – per la prima volta nell'ordinamento processuale italiano – di gestire in autonomia, direttamente da casa, le istanze e domande per le quali non è previsto dalla legge l'obbligo di avvalersi del patrocinio di un difensore.

Il servizio ha quindi un ambito di applicazione esteso a tutti i procedimenti di c.d. volontaria giurisdizione, purché si tratti di giudizi in cui non sia obbligatorio il ricorso alla difesa tecnica.

Tutti i cittadini italiani, purché muniti degli strumenti informatici necessari per il deposito telematico (SPID e dispositivo di firma digitale), possono avvalersi del Portale di accesso al “Tribunale online”.

Il Portale, come anticipato, è suddiviso in un'area pubblica e un'area riservata.

L'area pubblica contiene le informazioni sulle funzionalità offerte, le domande frequenti in materia di procedimenti di volontaria giurisdizione (e in prima battuta dell'amministrazione di sostegno) e le specifiche sul servizio offerto.

L'area riservata contiene le istruzioni funzionali all'utilizzo del servizio (nella prima fase limitatamente alla sola amministrazione di sostegno), una procedura guidata per la presentazione delle domande, il monitoraggio dell'avanzamento dei procedimenti, la gestione delle attività dell'amministratore di sostegno.

Per l'avvio del tribunale on line si è resa necessaria una modifica della normativa in tema di processo civile telematico (PCT).

Infatti, la disciplina regolamentare attualmente vigente prevede che possono effettuare depositi telematici soltanto i c.d. “soggetti abilitati”.

Più precisamente, l'art. 2, comma 1, lett. m), del d.m. 21 febbraio 2011, n. 44, stabilisce che sono “soggetti abilitati” i soggetti abilitati all'utilizzo dei servizi di «consultazione di informazioni e trasmissione di documenti informatici relativi al processo» e, tra questi, i “soggetti abilitati esterni privati” sono soltanto i difensori delle parti private, gli avvocati iscritti negli elenchi speciali, gli esperti e gli ausiliari del giudice.

L'art. 13, comma 1, del d.m. n. 44 del 2011, poi, stabilisce che i documenti informatici «sono trasmessi da parte dei soggetti esterni e degli utenti privati mediante l'indirizzo PEC risultante dal registro generale degli indirizzi elettronici (il Reginde n.d.r.)».

Dunque, solo gli avvocati, gli esperti e gli ausiliari del giudice, il cui indirizzo PEC risulta censito nel Reginde, attualmente possono consultare i registri informatici e depositare atti telematici nel processo civile.

Con l'art. 36 del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, si è stabilito che nei procedimenti civili di volontaria giurisdizione, le persone fisiche che stanno in giudizio personalmente possono depositare gli atti processuali e i documenti con modalità telematiche, avvalendosi appunto del Portale dedicato gestito dal Ministero della giustizia, secondo le apposite specifiche tecniche adottate dal Direttore generale per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia (DGSIA).

Gli atti processuali e i documenti depositati per il tramite del Portale del Tribunale online dal singolo cittadino, sono trasmessi all'indirizzo PEC dell'ufficio giudiziario destinatario mediante un indirizzo PEC che verrà messo a disposizione dell'istante direttamente dal Ministero della giustizia.

Tale indirizzo PEC, precisa la norma, non verrà inserito nel Reginde e potrà essere utilizzato soltanto per la procedura di volontaria giurisdizione in corso.

Inoltre, quando si avvale del Portale del “Tribunale on line” per il deposito in modalità telematiche di atti processuali e documenti, il cittadino – se non è titolare di un suo indirizzo PEC risultante da pubblici elenchi – può chiedere di ricevere tutte le comunicazioni e notificazioni di cancelleria relative al procedimento in corso tramite il Portale stesso.

Per la messa in funzione del progetto l'art. 36, comma 3, del d.l. n. 13 del 2023, ha previsto che con uno o più decreti di natura non regolamentare, il Ministro della giustizia, previa verifica della funzionalità dei sistemi informatici, individui sia i singoli procedimenti di volontaria giurisdizione che gli uffici giudiziari nei quali trovano applicazione le disposizioni.

Una volta individuati uffici e procedimenti, con successivo decreto del direttore generale della DGSIA, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, devono essere adottate le specifiche tecniche per l'accesso al Portale.

Con decreto del Ministro della giustizia del 22 gennaio 2024 sono stati individuati come sedi pilota i tribunali di Catania, Catanzaro, L'Aquila, Marsala, Napoli Nord, Trento e Verona; con successivo decreto del Ministro della giustizia potranno essere individuati ulteriori uffici giudiziari, nei quali è ammesso il deposito telematico di atti processuali e di documenti effettuato da persone fisiche.

I procedimenti di volontaria giurisdizione per i quali oggi è ammesso il deposito telematico, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del d.m. 22 gennaio 2024, sono: a) l'amministrazione di sostegno, disciplinata dall'art. 473-bis.58 c.p.c.; b) la nomina del curatore dell'eredità giacente, disciplinata dall'art. 782 c.p.c.; c) l'autorizzazione al compimento di atti di straordinaria amministrazione in favore di minori, disciplinata dagli artt. 320 e 374 c.c.; d) l'autorizzazione al rilascio di passaporto o di documento valido per l'espatrio per figli minori, disciplinata dall'art. 3, lettera a), della legge 21 novembre 1967, n. 1185.

In forza dell'art. 4, comma 1, del d.m. 22 gennaio 2024, infine, il deposito telematico degli atti di parte è ammesso, nei tribunali pilota, nei procedimenti civili di volontaria giurisdizione introdotti dal 1° marzo 2024.

Parallelamente alla digitalizzazione, il PNRR ha stimolato l'introduzione di una riforma organizzativa d'impatto per il sistema giudiziario: la creazione e il potenziamento dell'Ufficio per il Processo. Questa nuova struttura è stata concepita come uno strumento per supportare gli organi giudicanti nelle attività amministrative ed operative, con l'obiettivo di ridurre i tempi dei processi e migliorare la gestione interna delle risorse umane. Il rafforzamento di questo ufficio è un altro elemento fondamentale per garantire una giustizia più rapida ed efficiente.

L'Ufficio per il Processo è divenuto una componente chiave nella gestione degli uffici giudiziari. Il reclutamento di 10.000 addetti, grazie ai fondi del PNRR, ha consentito di affrontare più efficacemente le pratiche arretrate e di supportare i giudici, consentendo loro di concentrarsi sulle questioni più rilevanti del processo decisionale. Questo approccio non solo migliora l'efficienza del sistema, ma contribuisce anche a raggiungere gli obiettivi di trasparenza e responsabilità promossi dall'Obiettivo 16.

Il monitoraggio condotto dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, in tal senso, ha evidenziato un impatto positivo del rafforzamento dell'Ufficio per il Processo, specialmente nel settore civile, dove il 93% dei giudici togati beneficia del supporto fornito dagli addetti. Questo ha portato a una gestione più fluida delle attività giurisdizionali, con significativi miglioramenti in termini di riduzione dei tempi di attesa per i cittadini e maggiore efficienza complessiva.

Le innovazioni del PNRR: l'Ufficio per il Processo

a cura del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della Giustizia

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) muove dalla volontà dell'Unione Europea di avviare un solido programma di investimenti e riforme al fine di determinare la ripresa dell'economia e delle attività strategiche dei Paesi dell'Unione in seguito alla crisi determinata dall'epidemia da COVID-19.

Il PNRR relativo al comparto giustizia è incentrato sia su una serie di riforme sia su investimenti di carattere organizzativo, che interessano tre linee progettuali. In particolare, il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi è competente per due linee di intervento che attengono al Capitale Umano e al rafforzamento dell'Ufficio per il processo e ai progetti di riqualificazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare dell'amministrazione della giustizia in chiave ecologica e digitale, con interventi mirati altresì alla risoluzione di situazioni in cui la presenza di strutture inadeguate incide, o rischia di incidere, sull'erogazione del servizio giustizia.

In generale, le riforme e gli investimenti previsti dal PNRR giustizia mirano a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario, in particolare con l'obiettivo di ridurre il tempo di durata del giudizio, di abbattere l'arretrato giurisdizionale, introdurre processi di digitalizzazione all'interno degli uffici giudiziari e riqualificare il patrimonio immobiliare giudiziario.

Tra le linee progettuali, una posizione centrale è occupata dall'Ufficio per il processo, la struttura organizzativa di staff a supporto del giudice istituita presso i Tribunali ordinari e le Corti d'Appello con l'obiettivo di "garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione".

Per potenziarne la struttura, grazie al PNRR Giustizia è stato avviato un piano straordinario di reclutamento di personale amministrativo a tempo determinato di 10.000 unità, tra cui emerge la nuova figura professionale dell'Addetto all'Ufficio per il processo.

Ormai numerosi ordinamenti europei ed extraeuropei, sia di *common law* sia di *civil law*, prevedono una struttura di supporto all'attività giurisdizionale. Tra i vari modelli astrattamente possibili, il Ministero ha ritenuto di non costruire il nuovo profilo secondo il tipo ideale dell'assistente del giudice (e quindi in un'ottica puramente personalistica), bensì individuando una figura, l'Addetto, che si ponesse come tramite tra il momento puramente decisorio, pertinente in via esclusiva al personale di magistratura, e l'attività (anche di natura completamente amministrativa) che precede e segue tale momento. In altri termini, gli Addetti sono assegnati ad una struttura organizzativa, l'Ufficio per il processo per l'appunto, e non ad un singolo magistrato.

Ai sensi dell'art. 6 del decreto ministeriale del 1° ottobre 2015, attuativo del decreto-legge n. 90/2014, la Direzione Generale di statistica e analisi organizzativa del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia ha avviato, a far data dal 31.12.2017, apposita rilevazione diretta a monitorare l'Ufficio per il processo ai fini della valutazione della diffusione dello strumento organizzativo presso gli uffici giudiziari.

Nell'ottobre 2022 la rilevazione è confluita nel *Monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo* avviato dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi ed dalla Direzione generale di statistica ed analisi organizzativa del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della giustizia, per valutare l'azione giudiziaria sotto il profilo non solo quantitativo, ma anche della qualità della stessa in conseguenza del "nuovo volto" che l'Ufficio per il processo ha assunto a seguito dell'ingresso delle risorse umane finanziate con il PNRR.

Il monitoraggio si struttura in una sezione più prettamente statistica, volta a una mappatura degli UPP istituiti sul territorio e di come si sono evoluti dall'avvio del PNRR, e in una sezione qualitativa, di valutazione della portata che l'istituzione o il rafforzamento di tali nuove strutture ha avuto su determinati processi chiave di funzionamento dell'ufficio giudiziario, raggruppati in tre aree di impatto (A. *Processi organizzativo-gestionali*; B. *Tempi della giurisdizione*; C. *Tempi amministrativi*), rilevanti ai fini del miglioramento complessivo della qualità dell'azione giudiziaria.

I dati acquisiti nella rilevazione al 30 giugno 2023 evidenziano come l'Ufficio per il Processo sia ormai una struttura organizzativa stabilmente inserita negli Uffici giudiziari, in particolare nel settore civile circa il 93% dei giudici togati è infatti supportato dagli Uffici per il Processo e dal personale ad essi assegnato.

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

In un'ottica comparativa con quanto rilevato in passato, si osserva una crescente consapevolezza degli Uffici nell'organizzazione dell'Ufficio per il Processo, considerata sempre più struttura organizzativa cardine dell'Ufficio Giudiziario, elemento di congiunzione tra le varie articolazioni dell'Ufficio nonché funzionale al raggiungimento dei target PNRR.

Il monitoraggio integrato consegna un quadro complessivo nettamente positivo in termini di dimensione qualitativa dell'Ufficio per il Processo che, dall'avvio dell'investimento PNRR in capitale umano, si presenta sempre più come una importante occasione per ripensare e riorganizzare i processi gestionali ed informatici degli Uffici, supportati dall'inserimento dei nuovi profili professionali con competenze eterogenee prima non sempre disponibili nel panorama delle risorse umane impiegate.

Emerge, altresì, la piena consapevolezza degli Uffici giudiziari del nuovo modello di staff dell'Ufficio per il processo, in cui l'addetto contribuisce e supporta, unitamente al personale di cancelleria e al personale PNRR c.d. tecnico, l'attività giurisdizionale dei giudici.

L'esperienza italiana si pone, pertanto, in linea con gli ordinamenti di Paesi quali, ad esempio, la Spagna, il Portogallo, la Francia, il Regno Unito e gli Stati Uniti in cui il supporto al magistrato mediante strutture organizzative di staff è una realtà ormai consolidata con la finalità di coadiuvare i giudici nell'espletamento delle loro molteplici attività, complementari rispetto a quelle propriamente connesse alla giurisdizione.

In un'ottica comparativa, nel quadro del progetto *PACE - Public Administration Cooperation Exchange*, programma di mobilità paneuropea fra Amministrazioni Pubbliche degli Stati Membri della UE, finanziato dalla DG Reform della Commissione UE attraverso le risorse dello Strumento di Sostegno Tecnico (*TSI - Technical Support Instrument*), il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi ha partecipato con una propria delegazione a una *study visit* presso il Ministero della Giustizia francese per approfondire la tematica dell'organizzazione delle strutture organizzative a supporto del giudice. Ciò anche alla luce del fatto che la recente riforma francese dell'ordinamento giudiziario del novembre 2023 ha previsto la creazione della figura di *Attaché de justice*, funzionari comparabili ai nostri Addetti all'Ufficio per il processo, che subentrano e sostituiscono gli esistenti *juristes assistants*, contrattualizzati

a tempo determinato e privi di formazione iniziale. Gli *Attachés*, al contrario dei *juristes assistants*, beneficeranno di una formazione dedicata presso la Scuola Nazionale della Magistratura.

La *study visit* ha consentito un confronto tra le figure professionali degli Addetti e degli *Attachés* sotto il profilo delle procedure di reclutamento, della formazione iniziale e continua, del mansionario, dei modelli organizzativi e degli equilibri tra le diverse figure professionali esistenti nei rispettivi ordinamenti giudiziari.

Analogamente ha assolto la *study visit* presso il Ministero della Giustizia spagnolo, svoltasi sempre nel quadro del progetto *PACE - Public Administration Cooperation Exchange*, per approfondire la tematica dell'organizzazione delle strutture organizzative a supporto del giudice e per la condivisione delle soluzioni digitali rispettivamente adottate per una più efficiente amministrazione della giustizia.

Alla luce del complesso degli elementi sin qui illustrati si può affermare che le innovazioni introdotte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) non rappresentano una mera misura emergenziale, ma si stanno traducendo nella reale occasione per introdurre duraturi cambiamenti, anche di tipo culturale e sostenibili nel tempo, per un sistema giustizia più vicino alle esigenze dei cittadini.

7.3. La lotta alla corruzione

Sotto il profilo della lotta contro la corruzione, riconosciuta come uno dei fattori principali che ostacolano lo sviluppo sostenibile, si deve dar conto degli sforzi compiuti dall'Italia per prevenire il rischio corruttivo, specialmente nell'ambito degli appalti pubblici.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha introdotto un innovativo sistema di indicatori di rischio corruttivo, che permette di monitorare situazioni potenzialmente anomale e segnalare aree a rischio attraverso una dashboard accessibile pubblicamente.

Questo strumento, basato su 70 indicatori, consente di analizzare vari aspetti della gestione degli appalti e di individuare in anticipo possibili fenomeni di collusione o corruzione. Gli indicatori sono suddivisi in tre categorie principali: contesto, appalti e comuni, ognuna delle quali rappresenta un'area specifica in cui il rischio corruttivo può manifestarsi.

L'approccio adottato dall'ANAC, che include anche l'uso di big data e tecniche di intelligenza artificiale per monitorare le gare d'appalto e le transazioni pubbliche, rappresenta un passo avanti significativo nella costruzione di un sistema di governance trasparente e responsabile.

7.3.1. I risultati rispetto all'obiettivo 16.5 dell'agenda ONU 2030¹²⁵

L'agenda ONU 2030 sottolinea come lo sviluppo sostenibile non può essere realizzato senza la pace e la sicurezza, e che queste a loro volta saranno a rischio senza uno sviluppo sostenibile. Tra i principali fattori che danno luogo alla violenza, all'insicurezza e all'ingiustizia, l'agenda individua anche la corruzione, oggetto infatti di uno specifico obiettivo, il "16.5 *Ridurre sensibilmente la corruzione e gli abusi di potere in tutte le loro forme*".

Oggi vi è pertanto un consenso largamente condiviso sul fatto che la corruzione sia uno dei principali ostacoli allo sviluppo economico, politico, sociale, oltre che un fattore in grado di accentuare le disuguaglianze e di distorcere l'attuazione delle politiche pubbliche. Ma il raggiungimento di qualsiasi obiettivo deve necessariamente fondarsi su una conoscenza il più possibile precisa del fenomeno oggetto dello stesso, coerentemente con il celeberrimo assunto "conoscere per deliberare".

A livello internazionale vi è tuttavia carenza di dati strutturati sul fenomeno corruttivo che vadano oltre la misurazione della cosiddetta "percezione" o di studi scientifici *ad hoc* i cui contenuti e risultati sono difficilmente generalizzabili. La corruzione è infatti un fenomeno in larga parte sfuggente e sommerso, per il quale non è neppure agevole individuare una definizione universalmente condivisa e in grado di cogliere la natura multidimensionale di una "pratica sociale" influenzata da mutevoli assetti regolativi e diversi sistemi di valori. Possiamo infatti paragonare il fenomeno corruttivo ad un iceberg del quale vediamo solo la punta, pur essendo la parte sommersa molto più grande di quello che appare¹²⁶. Al fine di

¹²⁵ A cura di ANAC.

¹²⁶ Cfr. ANAC, Relazione Annuale 2021; 2022; 2023.

pervenire ad un miglioramento della conoscenza del fenomeno, la stessa ONU ha fatto dei notevoli sforzi per sviluppare un quadro di riferimento statistico utile per misurare la corruzione e guidare pertanto gli stati nell'implementazione di sistemi informativi nazionali sul fenomeno. In particolare, lo United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) ha pubblicato alla fine del 2023 lo *Statistical framework to measure corruption*, un documento che comprende 146 indicatori ritenuti idonei a consentire ai paesi di ottenere una comprensione profonda dell'estensione della corruzione e di monitorare l'efficacia delle politiche preventive¹²⁷. In tal modo, gli Stati membri sono incoraggiati a utilizzare il *Framework* come strumento per raccogliere, analizzare e utilizzare gradualmente i dati rilevanti sulla corruzione a livello nazionale e territoriale per informare e monitorare le loro politiche. Questo approccio considera la complessità del fenomeno esaminando le diverse dimensioni della corruzione insieme agli elementi che possono descriverla. Il *Framework* viene descritto tramite una tabella nella quale vengono indicate le dimensioni di contesto, nello specifico: le diverse tipologie di corruzione (basate sulla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione) e il tipo di misurazione: 1) misure dirette (esperienze di corruzione); 2) misure indirette, suddivise in: a) indicatori di percezione; b) indicatori di rischio; c) indicatori di risposta.

A livello nazionale, prima ancora della pubblicazione del *Framework*, un significativo passo in avanti nella conoscenza del fenomeno era stato già fatto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione che nel luglio 2022 aveva presentato una sezione del proprio portale denominata "Misura la corruzione" (<https://www.anticorruzione.it/il-progetto>), con cui vengono messi a disposizione della collettività 70 indicatori in grado di misurare il rischio di corruzione nel territorio. Gli indicatori di rischio possono essere considerati come dei campanelli d'allarme che segnalano situazioni potenzialmente anomale, consentendo di capire se il contesto territoriale sia più o meno esposto a fenomeni corruttivi. Ciò al fine di investire in termini di prevenzione e/o di indagine e di orientare l'attenzione della società civile, attirando l'interesse e la partecipazione civica. Da questo punto di vista, il modello degli indicatori di rischio proposto dall'Anac, coerente con il framework dell'UNODC e pionieristico a livello mondiale, può diventare un punto di riferimento internazionale idoneo a fornire in maniera strutturata e diffusa indicatori di rischio corruzione utile per la conoscenza, la prevenzione, il contrasto ed infine la crescita del senso civico come principale antidoto al fenomeno.

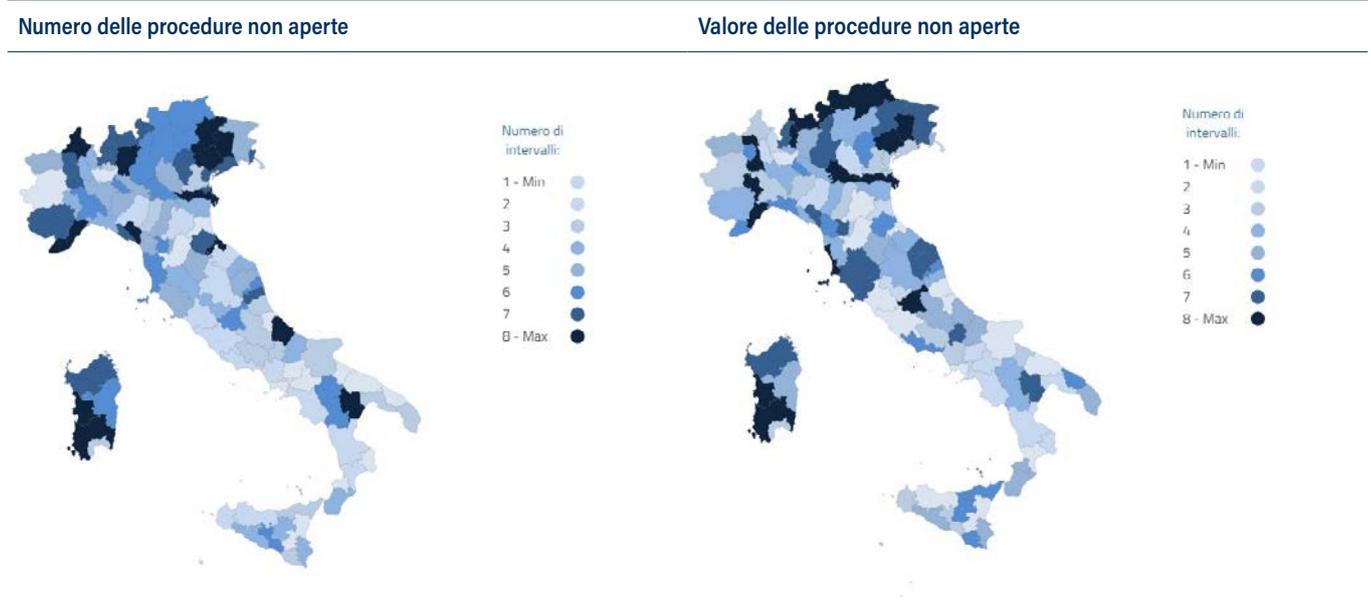
I 70 indicatori calcolati e mostrati nel portale sono divisi in tre cruscotti: contesto, appalti, comunali. Andando nello specifico, giova rilevare come una delle dimensioni considerate nel *Framework* riguarda gli appalti pubblici¹²⁸, il cui oggetto costituisce uno dei tre cruscotti realizzati dall'Anac, contenente 17 indicatori di rischio. Tali indicatori forniscono informazioni legate agli acquisti delle amministrazioni localizzate nella provincia a cui si riferiscono e assumono particolare rilievo sia in ragione del peculiare peso del fenomeno corruttivo nel mercato degli appalti che delle finalità istituzionali di ANAC e della composizione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici detenuta da ANAC¹²⁹. Tra i 17 indicatori assumono particolare rilievo alcuni esplicitativi della carenza di competizione nei contratti pubblici, fattispecie esplicitamente citato nel *Framework*. Si tratta, in particolare, degli indicatori relativi al numero e al valore delle procedure non aperte, che in casi anomali potrebbero segnalare la sussistenza di un rischio da monitorare, in quanto attinente alla maggiore discrezionalità della stazione appaltante, che può incrementare il rischio di corruzione. Di seguito, a titolo di esempio, le rappresentazioni grafiche della distribuzione provinciale dei due indicatori, tenendo presente che la gamma cromatica dipende dal valore assunto dall'indicatore: più il valore dell'indicatore/rischio corruttivo è alto, più il colore della Provincia è scuro.

¹²⁷ Si veda anche UNODC, *Manual on Corruption Surveys. Methodological guidelines on the measurement of bribery and other forms of corruption through sample surveys*, 2018.

¹²⁸ Si tratta della dimensione "b.5 Public Procurement (UNCAC art. 9)".

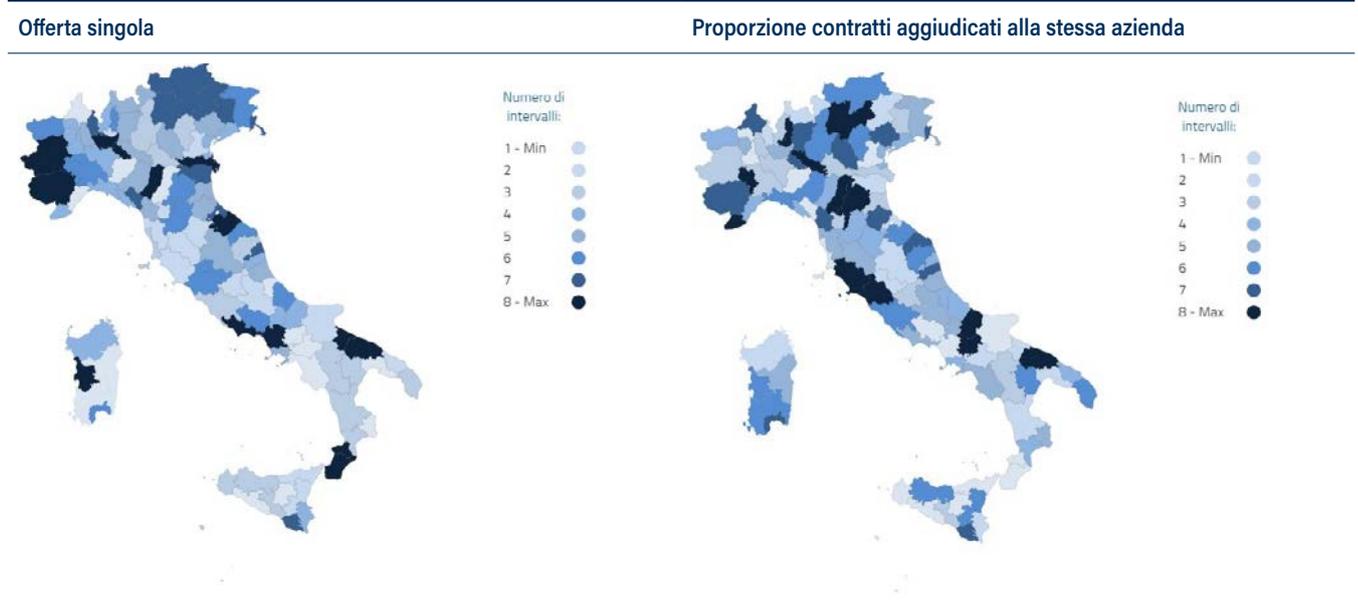
¹²⁹ Gli acquisti e i relativi indicatori sono suddivisi per: 1) oggetto (lavori, servizi, forniture); 2) settore (ordinario e speciale); 3) anno di pubblicazione. È possibile visualizzare gli indicatori: a) per oggetto e anno; b) per settore e anno; c) per oggetto, settore e anno specifici.

Figura 2: Distribuzione provinciale degli indicatori relativi al Numero di procedure non aperte e al Valore delle procedure non aperte (fonte ANAC)



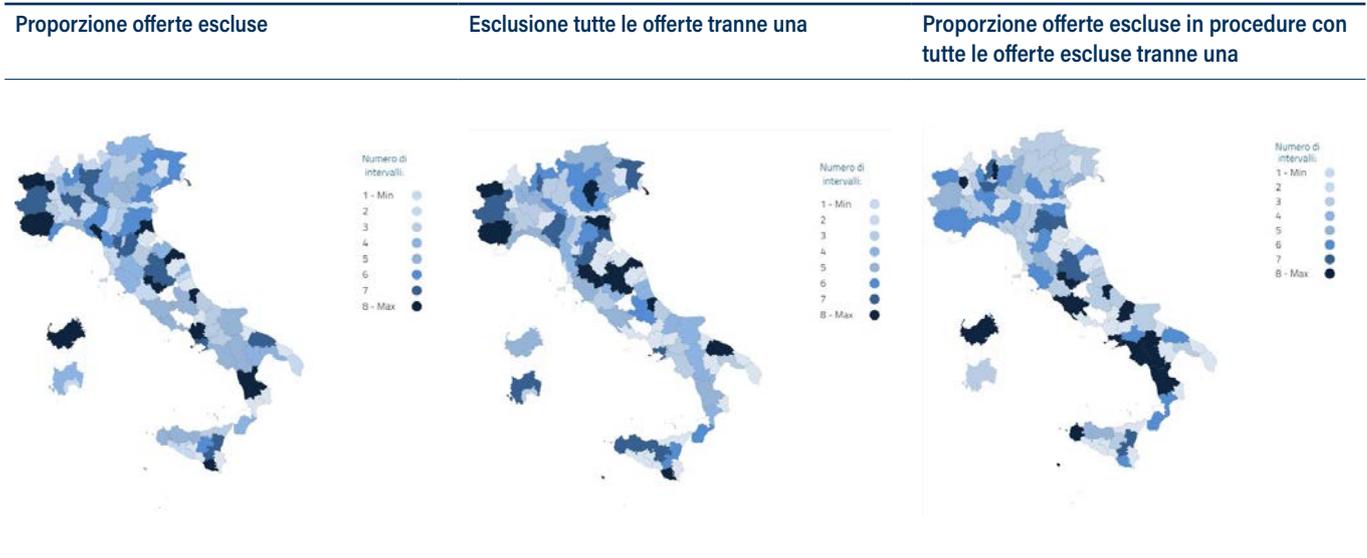
I 2 indicatori sopra citati riguardano l'assenza di procedure pienamente competitive, a vantaggio dell'affidamento diretto. Ma altri 5 indicatori risultano invece esplicitativi della riduzione della concorrenza nelle gare, 2 dei quali hanno anche una chiave di lettura in termini di collusione negli appalti. Trattasi dell'indicatore relativo all'offerta singola (proporzione di procedure per le quali è stata presentata una sola offerta) e dell'indicatore relativo alla quota assicurata ad un'impresa sul totale degli appalti di una stazione appaltante (calcolato tramite l'indice di eterogeneità del Gini). Di seguito la distribuzione territoriale dei 2 indicatori.

Figura 3: Distribuzione provinciale dell'indicatore relativo all'offerta singola e dell'indicatore relativo alla quota assicurata ad un'impresa sul totale degli appalti di una stazione appaltante (fonte ANAC)



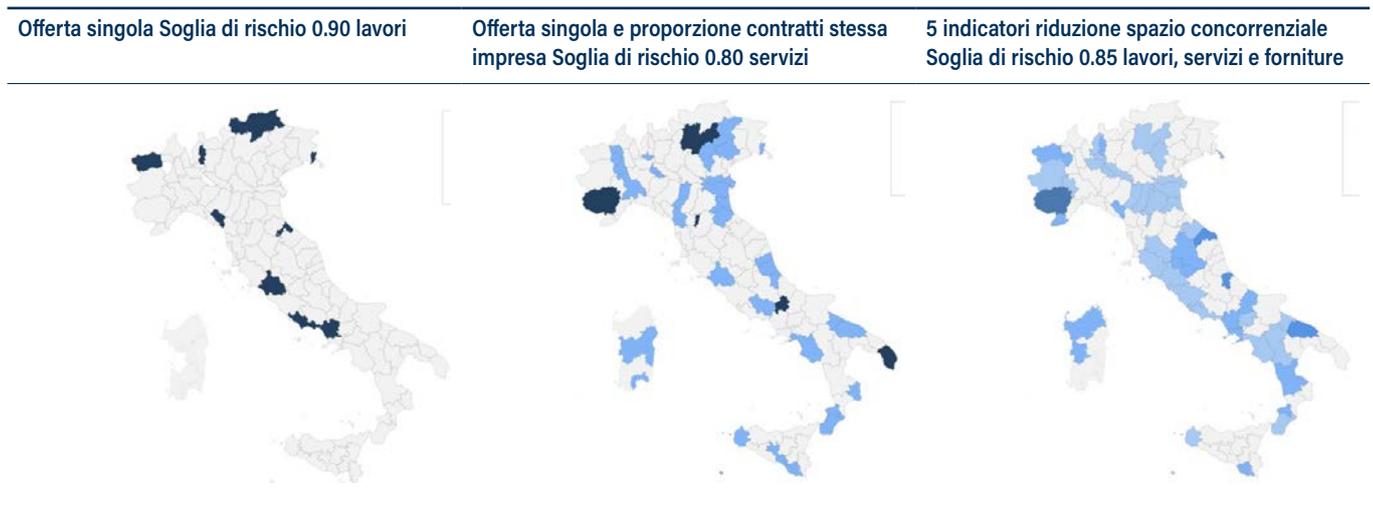
Altri 3 indicatori di riduzione della concorrenza concernono invece la pratica dell'esclusione delle imprese partecipanti alle gare in fase di valutazione delle offerte da parte della stazione appaltante. Di seguito la distribuzione provinciale di questi 3 indicatori.

Figura 4: Distribuzione dell'Indicatore sulla proporzione offerte escluse, Indicatore sull'esclusione di tutte le offerte tranne una e Indicatore sulla proporzione delle offerte escluse (fonte ANAC)



Un aspetto innovativo del sistema di *dashboard* è che permette di calcolare gli indicatori di sintesi secondo diverse soglie di rischio, ottenuti condensando le informazioni provenienti da tutti o parte dei 17 indicatori di rischio corruttivo. In particolare, per ognuno degli indicatori selezionati (uno, tutti e 17 o un sottoinsieme scelto in base ad una dimensione del fenomeno omogenea, ad esempio quella citata della riduzione dello spazio concorrenziale) viene infatti attivata una *red flag* in una determinata provincia se il suo valore supera quello di una data percentuale delle province con valore meno rischioso. Il valore soglia può essere liberamente scelto in base al rischio che si vuole evidenziare e può variare da 0.75 a 0.99. Impostando il valore a 0.75 si attiveranno le *red flag* per il 25% delle province con il valore più rischioso mentre impostandolo a 0.99 si ritiene a rischio solo l'1% delle province marcate con una *red flag*. Ad esempio, di seguito vengono mostrate le mappe relative all'offerta singola, all'offerta singola considerata congiuntamente all'indice di eterogeneità di Gini, e ai 5 indicatori di riduzione della concorrenza considerati tutti congiuntamente, per un determinato settore e con valori della soglia di rischio rispettivamente pari a 0,90 (10% province più rischiose), 0,80 (20% province più rischiose) e 0,85 (15% province più rischiose).

Figura 5: Distribuzione dell'Indicatore sull'offerta singola con soglia di rischio 0.90 lavori, Indicatore con soglia di rischio 0.80 servizi e Indicatore sulla riduzione dello spazio concorrenziale con soglia di rischio 0.85 lavori, servizi e forniture (fonte ANAC)



Il sistema di indicatori descritto può d'altra parte 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 d'altra parte 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 vuoti la singola transazione, vuoti l'attività di acquisto di una certa amministrazione o dell'insieme delle amministrazioni in un certo ambito territoriale. Ciò in coerenza con quanto previsto dai 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), in ordine alla necessità che gli Stati membri pongano 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.

In conclusione, alla luce del Framework sulla misurazione della corruzione dell'UNODC, il sistema degli indicatori di rischio corruttivo elaborati e resi pubblici da ANAC attraverso un sistema di *dashboard* rivolto all'intera collettività rappresenta un contributo del paese al raggiungimento dell'obiettivo 16.5 dell'Agenda ONU 2030.

7.3.2. Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile e relativi indicatori¹³⁰

Una sezione del sistema di indicatori di rischio corruttivo dell'ANAC, relativa ai cosiddetti indicatori di "contesto", ha d'altra parte un evidente debito intellettuale con il rapporto sul Benessere equo e sostenibile ("*Bes*"), avviato nel 2010 dall'Istat insieme al Cnel, che rappresenta uno strumento fondamentale per valutare il progresso della società non soltanto dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale attraverso un quadro informativo statistico articolato attualmente in 12 domini e 152 indicatori¹³¹. Gli indicatori di contesto di ANAC condividono infatti con il *Bes* la metodologia ormai consolidata, impiegata già da molti anni per la misurazione di fenomeni complessi multidimensionali (come il benessere e la corruzione), sia a livello nazionale che internazionale¹³². Trattasi in particolare dell'articolazione in domini (*pillars*) e l'utilizzo di indicatori compositi che semplificano la lettura della complessità dovuta a tante dimensioni riducendola ad un unico numero. In particolare, gli indicatori di contesto supportano l'analisi del rischio corruttivo nei territori prendendo in considerazione 18 indicatori su base provinciale,

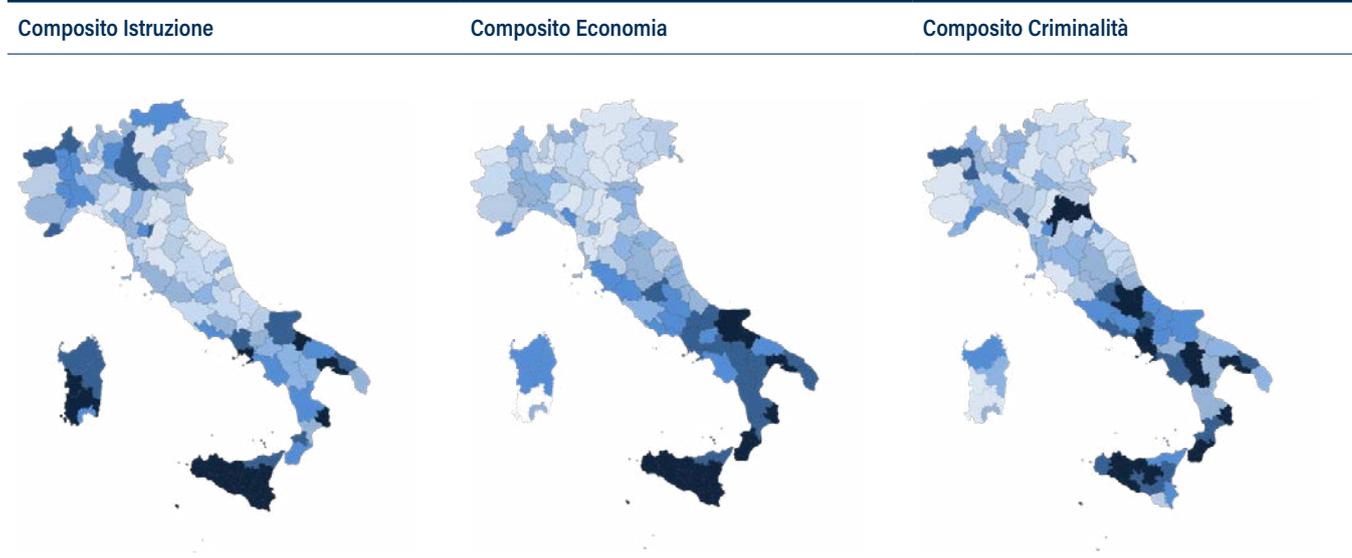
¹³⁰ A cura di ANAC.

¹³¹ Cfr. Istat, Rapporto Bes 2023.

¹³² In relazione agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030, si veda anche il "Rapporto SDGS 2023. Informazioni statistiche per l'agenda 2030 in Italia", sempre a cura di Istat, le cui misure statistiche hanno ampi punti di contatto con il sistema degli indicatori del *Bes*.

che sono stati raccolti in 4 domini tematici: criminalità, istruzione, economia, capitale sociale¹³³. La scelta dei domini e degli indicatori che ne fanno parte è stata guidata dalle relazioni tra il fenomeno corruttivo e una serie di fattori culturali, giuridici, economici, sociali, politico-istituzionali che possono influire sulla sua diffusione e persistenza individuate prevalentemente dalla letteratura economica. Per ciascuno dei domini viene inoltre calcolato un indice composito e i 4 indicatori tematici sono sintetizzati, combinandoli, in un ulteriore indice "composito dei compositi". L'indice composito è una misurazione unidimensionale di un generico fenomeno multidimensionale, non direttamente misurabile, che ben si presta a osservare e misurare la complessità dei fattori latenti che rappresentano il contesto in cui si manifesta la corruzione, di per sé elusiva e non sempre facilmente associabile a relazioni dirette e unidirezionali di tipo causa-effetto. La metodologia di sintesi impiegata per determinare gli indici compositi è quella denominata *Adjusted Mazziotta Pareto Index (AMPI)*, implementata e utilizzata dall'Istat per il *Bes* e recentemente anche per la costruzione dell'indice di fragilità comunale e dell'indice di povertà educativa¹³⁴. Il livello territoriale considerato dagli indicatori di contesto ANAC è la provincia e i dati provengono da vari fonti (Istat, INVALSI, Ministero dell'Interno, MEF, Agcom, Avis). Di seguito vengono mostrate le mappe relative a 3 *pillars*.

Figura 6: Rappresentazione grafica dell'Indice composito dell'Istruzione, dell'Economia e della Criminalità (fonte ANAC)

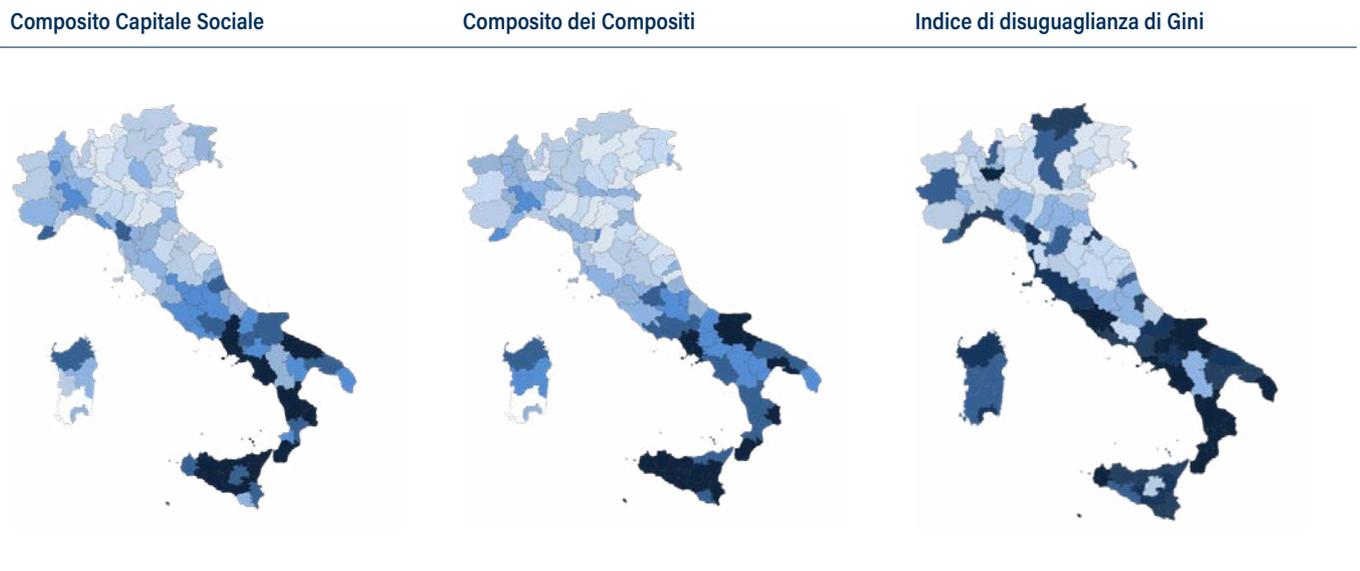


Nelle tre mappe che seguono sono inoltre rappresentati l'ultimo composito di dominio, il composito dei compositi nonché uno dei 25 altri indicatori semplici non facenti parte dei domini, ossia l'indice di disuguaglianza di Gini. Tale indice è di particolare interesse per le complesse implicazioni di natura socio-economica che derivano dal fenomeno che misura, cioè la disuguaglianza economica. Tale disuguaglianza è peraltro nel novero dei fattori considerati dall'Agenda ONU che danno luogo alla violenza, all'insicurezza e all'ingiustizia (citato al primo posto, e seguito dalla corruzione, dall'inefficienza dei governi, e dai flussi illeciti di armi e denaro). Senza contare che, la medesima Agenda ONU ha inserito la riduzione della disuguaglianza tra i propri obiettivi ("Obiettivo 10. Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni").

133 A completamento del quadro, sono stati considerati ulteriori 25 indicatori di contesto non raccolti in domini.

134 Cfr. al riguardo Istat, Rapporto Annuale 2024.

Figura 7: Rappresentazione grafica dell'Indice composito Capitale Sociale, del Composito dei Compositi e dell'Indice di Gini (fonte ANAC)



In relazione ai 4 domini, è interessante notare come 2 delle dimensioni analizzate, il capitale umano (qui espresso in termini di istruzione) e il capitale sociale, siano elementi considerati dalla moderna letteratura economica tra le principali determinanti sia della crescita economica sia del benessere sociale.

Con particolare riferimento al capitale sociale, questo 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.

Nelle mappe di seguito riportate ci si concentra sui 5 indicatori di capitale sociale, che possono definirsi come descrittivi di fenomeni di attitudine a comportamenti opportunistici nei test scolastici e di segregazione socio-economica nelle scuole e, in direzione opposta, di altruismo e uguaglianza di genere.

In particolare, gli ultimi 2 indicatori sono considerati entrambi nel *Bes* (rispettivamente, nel dominio relazioni sociali e in modo trasversale), mentre uno è specifico obiettivo dell'Agenda ONU 2030 con "Obiettivo 5. Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze"

Figura 8: Rappresentazione grafica degli indicatori Invalsi di cheating, varianza tra classi e scarto dell'ESCS (Economic, Social and Cultural Status) (fonte ANAC)

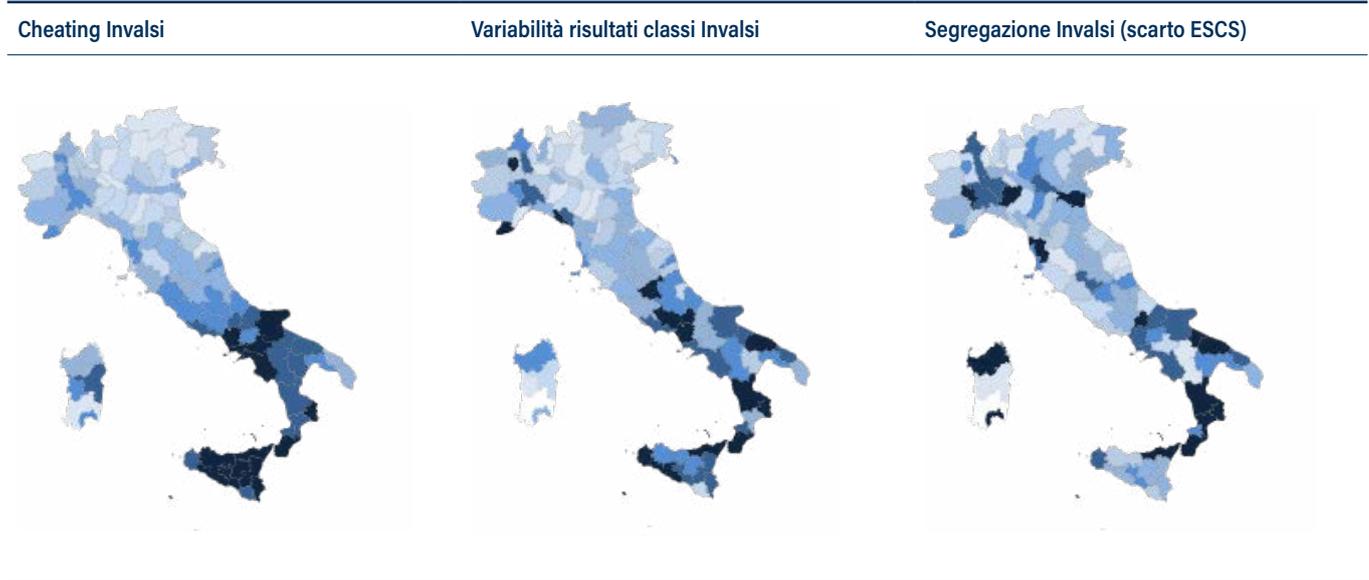
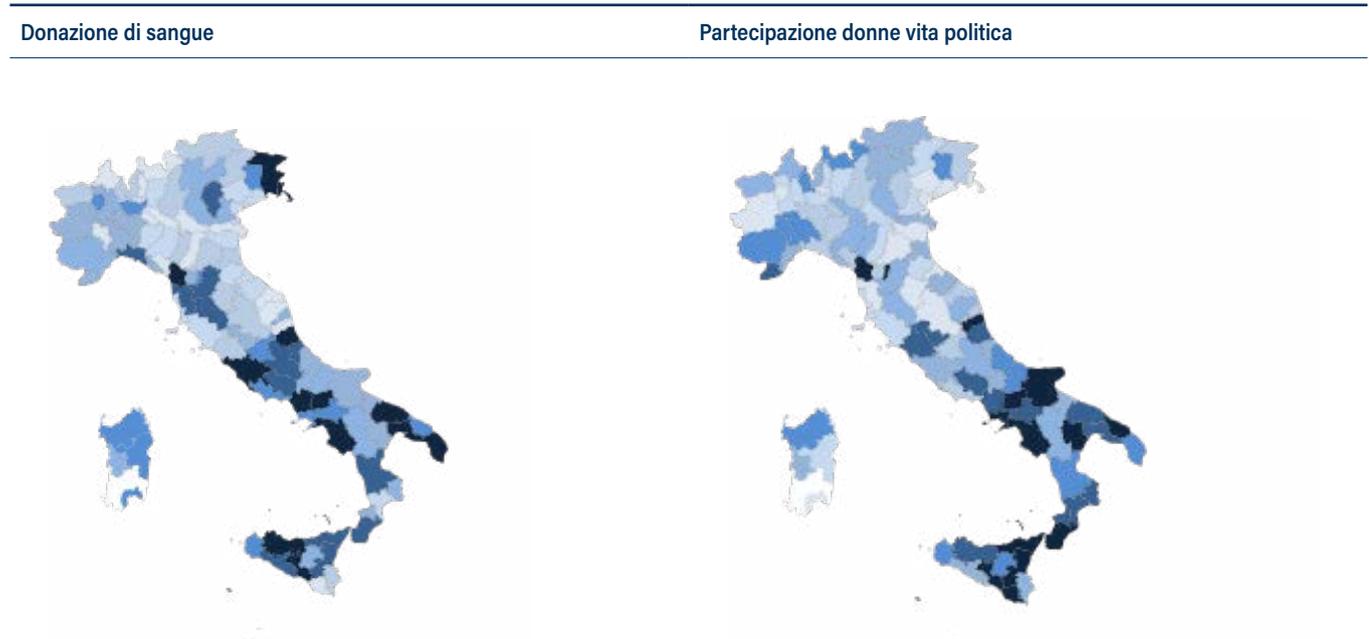


Figura 9: Rappresentazione grafica degli indicatori di donazione sangue e di partecipazione delle donne alla vita politica (percentuale di sindaci donna) (fonte Anac)



Il capitale sociale è quindi un indicatore utile a rappresentare il contesto in cui si manifesta il fenomeno corruttivo. Ma la relazione è anche biunivoca, in quanto il danno arrecato dalla corruzione è forse superiore agli sprechi monetari immediati indotti dalla stessa, accompagnandosi infatti a molteplici distorsioni che interessano la sfera sia pubblica sia privata, tra cui la perdita di fiducia che il fenomeno genera nei cittadini.

Per questo motivo la corruzione mina il tessuto stesso del vivere civile e può pertanto ridurre il capitale sociale, deprimendo così anche la crescita e il benessere. Anche per questo motivo il sistema degli indicatori realizzato da ANAC è volutamente semplice da comprendere e utilizzare, dando primaria importanza alla divulgazione e disseminazione dei risultati del progetto. Dietro il sistema degli indicatori ci sono strutture IT, dati e algoritmi complessi, ma le *dashboard* risultano comprensibili e accattivanti soprattutto per i giovani, i cittadini del domani, al fine di coinvolgerli più facilmente in domande, riflessioni e aumentarne la consapevolezza e il senso civico.

L'ottica nell'ambito della quale è stato costruito il portale degli indicatori è infatti quella di rafforzare il senso etico e la coscienza collettiva del grave danno sociale derivante dalla corruzione, la cui prevenzione e repressione sono condizioni necessarie ma non sufficienti per la riduzione del fenomeno, laddove la leva più efficace nel lungo periodo è quella, appunto, della crescita del capitale sociale.

2. Focus Tematici

1. Introduzione

Come noto le politiche sociali e del lavoro sono sempre chiamate ad affrontare sfide complesse e sempre mutevoli, determinate dai cambiamenti economici e sociali che percorrono in profondità il Paese. I mutamenti recenti, segnati dalla crisi economica, dalla transizione digitale e dalla crescente disuguaglianza sociale, si inseriscono in un contesto già segnato da disparità territoriali e settoriali che il sistema di welfare e le istituzioni pubbliche cercano di affrontare attraverso riforme mirate, non sempre organiche.

Muovendosi in corrispondenza con i macro-settori di servizi analizzati nel capitolo 1, i documenti raccolti in questo capitolo offrono uno spaccato di alcuni dei principali nodi critici che riguardano l'inclusione sociale, il sostegno alle categorie più vulnerabili, i servizi educativi per la prima infanzia, l'occupazione giovanile, lo sviluppo delle comunità urbane ed i servizi di fornitura del bene essenziale dell'acqua.

Tali contributi forniscono non solo una descrizione puntuale degli strumenti e delle politiche adottate più di recente, ma anche un'occasione per riflettere sulla necessità di una più profonda trasformazione dei sistemi di supporto pubblico. Si è cercato, pertanto, di fornire prospettive di sviluppo delle politiche pubbliche, orientate ad una risposta alle situazioni contingenti ma senza dimenticare di tracciare proposte di riforma e cambiamento volte a governare i cambiamenti in atto con l'idea di adeguare rapidamente settori nevralgici di servizi pubblici ai rapidi ed emergenti input provenienti dalla società civile e del mercato del lavoro.

In aderenza all'idea di fornire un contributo alle più recenti modifiche normative nell'ambito delle politiche sociali, ci si è concentrati sulla transizione dal Reddito di Cittadinanza (RDC) all'Assegno di Inclusione (ADI) e al Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL), riforma chiave delle politiche di contrasto alla povertà. Questa transizione evidenzia la continua tensione tra politiche universalistiche e approcci categoriali. L'ADI rappresenta un tentativo di razionalizzazione, ma pone questioni rilevanti sulla capacità del sistema di welfare di fornire un supporto adeguato a tutti i cittadini, specie ai gruppi più vulnerabili come i cosiddetti "occupabili" e le persone senza dimora. Il dibattito sulla sostenibilità del sistema sociale italiano si collega strettamente agli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU, in particolare rispetto agli obiettivi di inclusione sociale e riduzione delle disuguaglianze (Obiettivi 1 e 10).

La prospettiva di un'azione di supporto a quelle categorie di cittadine e cittadini a rischio di marginalizzazione ha ispirato anche il contributo sul tema della violenza di genere, concentratosi sui servizi a supporto delle donne vittime di violenza. In un'epoca in cui la lotta contro la violenza di genere è sempre più riconosciuta come una priorità internazionale, l'Italia ha compiuto significativi progressi nella fornitura di "spazi" di protezione come i centri antiviolenza e le case rifugio.

Restano, tuttavia, delle lacune, in particolare riguardo alla distribuzione territoriale dei servizi e alla qualità del supporto offerto: la pandemia da COVID-19 ha aggravato le difficoltà di accesso ai servizi per molte donne, rendendo ancora più pressante l'esigenza di un coordinamento più efficiente tra le istituzioni nazionali e regionali, in linea con le raccomandazioni europee sulla parità di genere e la prevenzione della violenza.

La problematica nell'accesso è oggetto anche del focus sui servizi educativi per la prima infanzia. Qui si sottolinea l'importanza di garantire un accesso equo e di qualità in linea con gli obiettivi europei, sulla

scorta della riconosciuta importanza che una solida e capillare rete di Servizi educativi per la Prima infanzia riveste nel processo di sviluppo sociale ed economico di un Paese.

Volgendo l'attenzione verso il tema dell'occupazione giovanile, è stato realizzato uno specifico approfondimento sui servizi di placement universitario, aspetto cruciale in un Paese che fatica a integrare i giovani nel mercato del lavoro. L'analisi delle strutture di intermediazione offerte dalle università italiane rivela un persistente disallineamento tra le competenze fornite dal sistema educativo e le richieste del mercato del lavoro. Le università, attraverso i servizi di placement, svolgono un ruolo sempre più importante nel facilitare questa transizione, ma permangono problemi strutturali legati alla mancanza di coordinamento e alla frammentazione delle politiche attive del lavoro.

Tutto ciò senza dimenticare che il ruolo che la Pubblica Amministrazione è chiamata a svolgere si muove in una dimensione a 360°, coinvolgendo anche le politiche di tutela del territorio e quelle di programmazione per affrontare efficacemente i cambiamenti climatici, l'inquinamento e la crisi energetica.

In tale direzione, è stato analizzato il tema delle strategie e degli strumenti per la rigenerazione urbana in Italia, proposta come una soluzione per creare città più sostenibili, inclusive e vivibili nell'idea che non sia più sufficiente puntare solo sull'innovazione tecnologica, ma che, anzi, si debba puntare su di un cambiamento culturale e strategico.

Cultura e strategia sono anche alla base dell'ultimo dei focus del capitolo, dedicato ai servizi idrici. Nell'esaminare l'impatto crescente dei cambiamenti climatici, in particolare quelli della siccità, sulle risorse idriche italiane, emerge una descrizione dell'attuale situazione della gestione idrica che rimarca importanti criticità infrastrutturali ed una problematica frammentazione gestionale.

Tutti i documenti hanno il merito di tratteggiare con chiarezza le sfide che il Paese si trova ad affrontare e propongono una visione concreta di miglioramento anche, ma non solo, sfruttando le opportunità fornite dal PNRR.

2. Servizi per gli occupabili e le persone senza dimora

a cura di Enrica Morlicchio¹³⁵

2.1. Premessa

Il 9 luglio 2024 l'Inps ha comunicato i primi dati relativi ai nuclei beneficiari dell'Assegno di Inclusione (ADI) e del Supporto per la formazione e il lavoro (SFL). Al maggio 2024 (ultimi dati disponibili) i nuclei beneficiari dell'ADI sono stati 625mila con un importo medio erogato pari 618 euro. Complessivamente le domande accolte per il SFL al 30 giugno 2024 sono state 96.000 (il 57% donne). Si tratta di cifre per il momento inferiori alle previsioni e al numero di beneficiari della precedente misura. Questa sezione del rapporto intende pertanto concentrarsi sulla transizione dal RDC all'ADI con particolare riguardo alle condizioni di avvicinamento agli obiettivi 1 e 10 dell'Agenda 2030. All'interno della vasta platea di soggetti beneficiari sono state selezionate due categorie per un primo bilancio: i soggetti classificati come "occupabili" e i senza dimora. Lo scopo è di offrire alcune considerazioni preliminari sulla qualità dei servizi e interventi messi in pratica e sul livello di soddisfazione dei diversi soggetti in campo (assistenti sociali, dirigenti di settore, utenti, operatori del Terzo Settore). Tali considerazioni si basano su interviste effettuate in diverse realtà di città italiane medie e grandi a persone che nei diversi settori ricoprono ruoli di coordinamento e di direzione e a esperti del settore, su focus group con testimoni privilegiati, nonché sulla analisi di linee guida ministeriali e dell'Ordine degli Assistenti sociali e di ogni altra documentazione utile¹³⁶. È stato altresì realizzato un approfondimento delle problematiche emerse in occasione della Audizione presso la sede del Cnel che ha avuto luogo il 29 maggio 2023.

2.2. Il passaggio dal RDC all'ADI

Anticipata dalla "riforma ponte" inserita nella legge di bilancio del 2023 e poi formalizzata con DL 48/2023 (cd. Decreto Lavoro)¹³⁷, l'abolizione del Reddito di Cittadinanza (RDC) è stata una delle prime misure approvate dal Governo e dalla maggioranza parlamentare. La sostituzione del RDC con nuove misure – denominate Supporto per la formazione e il lavoro (SFL) e Assegno di Inclusione (ADI) - era del resto del tutto attesa dal momento che era stata tra le proposte contenute nei programmi elettorali di tutti i partiti che costituiscono l'attuale maggioranza di governo (nonché di Italia Viva e Azione) e al centro di un discorso pubblico molto polarizzato (Saraceno 2023).

Dopo che il RDC e, in misura più limitata, il Reddito di inclusione-REI, avevano finalmente adottato l'approccio dell'universalismo selettivo secondo quanto raccomandato in sede di Commissione europea (2022), l'ADI, annunciata quale «misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e alla esclusione sociale delle fasce deboli», segna il ritorno a una impostazione categoriale delle politiche di reddito minimo. Tale provvedimento ha infatti quale elemento qualificante l'adozione di requisiti anagrafici ed economici più stringenti che di fatto comporta una divisione tra i cosiddetti "occupabili", tutti i nuclei familiari con componenti in età di lavoro (tra 18 e 59 anni) cui è riservata la misura del SFL (una indennità di partecipazione a programmi formativi o a progetti di pubblica utilità di importo pari a 350 euro mensili erogata per un massimo di 12 mesi) da un lato e i cosiddetti "non occupabili" che accedono a una prestazione non molto dissimile, per requisiti e per entità, al precedente RDC dall'altro. In questo secondo gruppo rientrano i nuclei con almeno un componente minorenne, disabile o di età superiore a 59 anni. In sede di conversione del DL sono stati classificati come "non occupabili" anche i nuclei familiari con

¹³⁵ Consigliera CNEL, Professoressa ordinaria di Sociologia economica presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹³⁶ A questa sezione della relazione hanno collaborato Maristella Cacciapaglia (Università di Milano Statale), Caterina Cortese (fio.PSD), Domenica Farinella (Università di Messina), Dante Sabatino (Irpss-CNR), Francesco Seghezzi (Adapt).

¹³⁷ Successivamente convertito con modificazioni nella L. 85/2023. Oltre ai requisiti di cittadinanza (vale per italiani, di Paesi Ue e titolari di permesso di soggiorno) e residenza (almeno 5 anni), le persone devono avere un valore dell'Isee non superiore a 9.360 euro, un reddito familiare inferiore a 6mila euro annui moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza (che considera la presenza di disabili, minori e anziani) o di 7.560 euro, il caso di presenza di persone con disabilità gravi o non autosufficienza, un patrimonio immobiliare non superiore a 30mila euro oltre la casa di abitazione), un patrimonio mobiliare fino a 6mila euro. Nessun componente deve essere intestatario di autoveicoli di cilindrata superiore a 1600 cc. o motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati nei 36 mesi precedenti la richiesta.

L'assegno è erogato mensilmente, per un periodo continuativo non superiore a 18 mesi e può essere rinnovato, previa sospensione di un mese, per periodi ulteriori di 12 mesi. Consiste in un'integrazione del reddito familiare fino alla soglia di 6mila euro annui o a 7.560 euro annui per nuclei con anziani sopra i 67 anni o disabili gravi, salvo maggiorazioni. Si aggiunge una integrazione del canone di affitto per i nuclei che abitano in affitto fino a un massimo di 3.360 euro annui.

"componenti in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione": costoro possono accedere all'ADI anche se fanno parte di un nucleo senza i componenti delle altre categorie "meritevoli"¹³⁸. Coloro che sono classificati come "non occupabili" vengono inviati subito ai servizi sociali del Comune di residenza "per l'analisi e la presa in carico dei componenti con bisogni complessi e per l'attivazione degli eventuali sostegni" allo scopo di effettuare una "valutazione multidimensionale del bisogno" anche "attraverso una équipe multidisciplinare". I componenti del nucleo "attivabili al lavoro" non sono per definizione ritenuti portatori di bisogni complessi, e dunque "meritevoli" di un minimo contatto con i servizi sociali: essi vengono immediatamente spediti ai centri per l'impiego anche se ad esempio si tratta di un giovane adulto privo di qualsiasi esperienza professionale e con problematiche specifiche o di un ultracinquantenne espulso dal ciclo produttivo e da lungo tempo disoccupato. Va poi considerato che proprio questo tipo di soggetti spesso vivono in contesti difficili come quelli nei quali abbiamo condotto un approfondimento e cioè Messina e Taranto¹³⁹.

2.3. La governance della misura

Con l'introduzione dell'ADI e del SFL il sistema di governance delle politiche di contrasto alla povertà è stato modificato, attribuendo una maggiore responsabilità ai servizi sociali per la valutazione del percorso di attivazione/inclusione più appropriato e per la messa a punto di un approccio integrato limitatamente ai beneficiari di ADI. In tal modo è andato disperso il patrimonio di conoscenze amministrative maturato durante l'esperienza del RDC (nella quale aveva avuto un ruolo centrale l'INPS) di tipo amministrativo per altro non esente da alcuni problemi (Saraceno 2024).

Vediamo molto brevemente il percorso che il richiedente deve seguire per poter sottoporre a valutazione la sua condizione e mostrare di possedere i numerosi requisiti richiesti. Il primo passaggio consiste nell'inoltrare la domanda in via telematica all'Inps con l'iscrizione alla piattaforma di attivazione del Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL) e procedere alla sottoscrizione del patto di attivazione digitale (PAD). Con quest'ultima, i dati del nucleo familiare vengono inviati automaticamente al servizio sociale del comune di residenza che effettua l'analisi multidimensionale dei componenti del nucleo e individua i percorsi di attivazione degli occupabili e gli eventuali sostegni per i non occupabili. Questo passaggio è simile a quanto avveniva per il Reddito di Cittadinanza con la sottoscrizione del Patto di Servizio, ma in tal caso è il singolo soggetto "attivabile al lavoro" e non l'intero nucleo familiare ad essere preso in carico. A titolo di esempio a chi è privo di credenziali educative e formative può essere proposto di conseguire il titolo di studio dell'obbligo tramite scuole serali, o ottenere qualificazioni spendibili sul mercato del lavoro, come la patente per la guida dei mezzi di trasporto pesanti. Altre misure di accompagnamento e impegni sociali che possono essere inseriti nel patto sono l'educativa domiciliare, l'inserimento dei minori nei centri di aggregazione, la partecipazione a progetti di utilità sociale o ai tirocini di inclusione. I beneficiari devono presentarsi ai servizi sociali per il primo appuntamento, spontaneamente o a seguito della convocazione, entro 120 giorni dalla sottoscrizione del PAD del nucleo familiare¹⁴⁰. Qualora non risulti avvenuto il primo incontro per mancata convocazione dei servizi sociali l'erogazione viene sospesa in attesa del contatto. Se è la famiglia a non presentarsi alla convocazione decade dalla misura. Successivamente alla prima presa di contatto il beneficiario deve recarsi trimestralmente presso i servizi sociali. Il monitoraggio serve a valutare come procede il patto nel corso del tempo, ma anche a ricordare a chi disattende gli impegni che rischia di incorrere in sanzioni o sospensioni del beneficio. Le interviste sottolineano che quello che le assistenti sociali possono fare è monitorare gli "impegni", ad esempio che l'utente continui il percorso di formazione scelto o che i figli vadano a scuola, ma la scarsità di occasioni lavorative, soprattutto per quello specifico profilo di lavoratori e soprattutto nel Mezzogiorno, rimane uno dei principali punti critici da affrontare. Inoltre dato lo squilibrio tra numero di beneficiari e numero di assistenti sociali questi ultimi vanno incontro a difficoltà nell'effettuare un effettivo monitoraggio.

138 Più in dettaglio si tratta di persone affette da disturbi mentali o con dipendenze patologiche, inclusa la dipendenza da alcol o gioco; persone vittime di tratta o di violenza di genere; ex detenuti nel primo anno successivo al fine pena; persone che "in ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell'autonomia, non siano assistibili a domicilio" e siano pertanto inserite ai sensi della L. 328/2000 in strutture di accoglienza; persone senza fissa dimora iscritte nel registro di cui all'art. 2, comma 4, L. 1228/54 o persone "in condizione di povertà estrema e senza dimora" che vivono in strada o in sistemazioni di fortuna; giovani tra i 18 e i 21 che vivono fuori dalla famiglia in forza di provvedimento dell'autorità giudiziaria.

139 Nel caso di Taranto si rileva che da aprile 2023 il Centro per l'impiego è chiuso a causa di problemi di igiene e inagibilità dei locali dove era ospitato. Di conseguenza, tutti i cittadini, inclusi i beneficiari del Reddito di Cittadinanza, hanno dovuto recarsi presso le altre sedi della provincia di Taranto o affrontare complesse procedure online e lunghe attese telefoniche.

140 Il termine dei 120 giorni a decorrere dalla sottoscrizione del PAD e non dalla iscrizione in piattaforma è stato introdotto a partire dal 1° marzo 2024 a seguito delle richieste dei servizi sociali che non riuscivano a fronteggiare il flusso di richieste a fronte di problemi di malfunzionamento. Questo aspetto sarà ripreso nelle conclusioni.

2.4. I servizi per gli occupabili

I servizi coinvolti nella implementazione dell'ADI sono i Servizi Sociali e Socio-Sanitari che intervengono a monte e a valle dell'attribuzione della misura: a monte, in quanto agenzie di certificazione della condizione di 'fragilità' o debolezza occupazionale dei potenziali beneficiari; a valle, in quanto organismi di orientamento della platea degli occupabili, indirizzati verso i percorsi di inserimento lavorativo e di inclusione sociale più idonei. Gli altri servizi che giocano un ruolo determinante sono i Servizi per l'impiego. Accanto ad essi, un servizio non secondario è quello offerto dai Patronati e dai CAF che in prima battuta aiutano le famiglie a presentare la domanda di ADI. Una figura chiave dell'attuazione della misura è il "case manager" che ha il compito di valutare i bisogni e le possibilità di inclusione sociale e lavorativa dei nuclei familiari e di disegnare dei percorsi personalizzati, in particolare per i componenti "attivabili". A questo riguardo alcune assistenti sociali hanno riscontrato un numero elevato di domande che all'atto del colloquio risultavano essere state compilate in modo sbagliato nella parte relativa ai carichi di cura sia nel caso di domande presentate individualmente dai richiedenti che tramite CAF. Molto spesso si è rilevato che utenti che avevano indicato di non avere carichi familiari, e che di conseguenza risultavano occupabili, di fatto non lo erano ("falsi positivi"). Ma erano presenti anche situazioni opposte, ovvero di persone occupabili che non risultavano tali ("falsi negativi"). Secondo le assistenti sociali questo problema è imputabile a una scarsa comprensione della dicitura "carichi di cura", che dovrebbe diminuire quando gli operatori CAF acquisiranno una maggiore competenza in materia.

A parere delle intervistate la situazione più preoccupante riguarda quei soggetti (e le rispettive famiglie) che percepivano il RdC e che adesso sono escluse dall'ADI, mentre chi accede alla misura riesce a cumulare l'ADI con altre forme di sostegno, come ad esempio l'indennità di frequenza (in presenza di bambini con DSA), l'assegno unico nelle famiglie con minori, l'assistenza domiciliare integrata, o ancora l'assegno di accompagnamento o la pensione sociale (che l'ADI spesso integra essendo troppo bassa¹⁴¹).

Per quanto riguarda il potenziamento dell'occupabilità dei beneficiari ADI le assistenti sociali rimarkano come la loro possibilità di azione sia comunque contenuta; avendo scarsa capacità di incidere sul piano occupazionale, il loro compito si limita spesso nello stimolare le persone a prendere consapevolezza del fatto che anche questa misura, come il RdC, potrebbe concludersi da un giorno all'altro, per cui è necessario migliorare la propria formazione per aumentare le *chances* di trovare lavoro. In particolare, le assistenti sociali hanno notato una tendenza dei percettori di ADI ad attivarsi di più per la ricerca di opportunità formative rispetto ai beneficiari di RdC. A loro parere ciò sarebbe dovuto proprio allo shock relativo alla sospensione del reddito di cittadinanza e alla scoperta di requisiti sempre più stringenti nella nuova misura. Si sarebbe così diffusa la consapevolezza che questo tipo di sostegni sono temporanei e che non necessariamente i beneficiari attuali rientreranno nei percorsi futuri. Si confermano dunque i problemi legati alla tipologia di offerta dei corsi di formazione professionale regionali e alle difficoltà di inserimento lavorativo dopo il conseguimento del titolo, per superare le quali occorre pensare ad incentivi ben più efficaci degli sgravi fiscali previsti dal RDC che non hanno sortito l'effetto sperato.

2.5. Il raccordo con il piano GOL

Il contesto in cui viene introdotto il Supporto per la formazione e il lavoro (SFL), diretto agli ex beneficiari di Reddito di cittadinanza c.d. occupabili si innesta sulla presenza, finanziata dal PNRR del piano di Garanzia dell'Occupabilità dei Lavoratori (GOL). Da un lato, infatti, le persone inserite nel piano GOL potrebbero essere beneficiari di SFL, ma senza aver fruito di una misura di politica attiva non possono accedere all'indennità prevista. Dall'altro i beneficiari di SFL dovranno essere supportati nell'individuare un corso di formazione mediante analoghe modalità con le quali vengono avanzate proposte di politiche attive a chi è inserito nel programma GOL. E proprio quest'ultima considerazione genera un certo scetticismo sulla possibilità che chi ha diritto al SFL possa effettivamente avviare un percorso formativo e quindi ricevere la relativa indennità.

¹⁴¹ In questo senso un'assistente sociale suggerisce che avrebbe molto più senso innalzare il valore minimo della pensione sociale piuttosto che integrarla con l'ADI, ottimizzando la gestione delle risorse.

Dati recenti (Anpal, 2023) mostrano, infatti, che le persone sono state contattate nell'ambito di GOL ma ben poco è stato fatto sul fronte della loro concreta attivazione con solo il 14,6% dei beneficiari di GOL occupati. Inoltre, se è già difficile ipotizzare che le persone occupabili vengano rapidamente inserite in uno dei suddetti corsi, è ancora più difficile immaginare che questo porti automaticamente, dopo la sua conclusione, a trovare un lavoro.

Infatti, osservando le caratteristiche soggettive di questo bacino di occupabili, emerge che in gran parte si tratta di persone che non lavorano da molti anni, con un livello di alfabetizzazione molto basso, senza le competenze necessarie a chi dovrebbe assumerli, come è stato dimostrato dall'ANPAL nel corso di un'audizione parlamentare sul decreto di riforma che ha analizzato qualitativamente il gruppo dei beneficiari di GOL. È emerso che tre quarti di loro non hanno avuto esperienze lavorative negli ultimi tre anni e il 10% è disoccupato da più di 12 mesi.

Nell'ambito del piano GOL è stata prodotta una profilazione quantitativa degli iscritti al piano che, sulla base delle Dichiarazioni di immediata disponibilità al lavoro rilasciate tra il 2018 e il 2019 (3,4 milioni di persone), stima la probabilità di rimanere disoccupati per più di un anno in relazione alle caratteristiche del lavoratore. Dividendo i lavoratori in lavoratori a basso rischio (alta probabilità di trovare un lavoro entro l'anno) e ad alto rischio (alta probabilità di disoccupazione a lungo termine), solo un lavoratore su 5 risulta essere pronto per il lavoro; nel caso dei soli beneficiari del RDC, questo numero scende a uno su 30.

Al contrario, due terzi dei beneficiari di RDC hanno un'alta probabilità di diventare disoccupati a lungo termine. Sono dati che confermano quanto si è già avuto modo di osservare e cioè che la definizione di occupabile costruita sulla base di criteri amministrativi tende a non considerare una serie di difficoltà dei senza lavoro che non sempre, come si sembrerebbe supporre, si trovano in questa condizione per loro volontà.

2.6. I servizi per senza dimora

Come si è già accennato le persone senza dimora incontrano molto spesso difficoltà di accesso ai servizi territoriali e, di conseguenza, rischiano di non ricevere percorsi di sostegno adeguati al superamento dello stato di bisogno, fragilità e grave emarginazione sociale nei quali si trovano. Le ragioni del difficile raggiungimento di questi gruppi di popolazione risiedono, da una parte, nella multidimensionalità delle problematiche individuali e del portato di bisogni complessi, dall'altra nel funzionamento del sistema dei servizi sociali che talvolta opera in maniera frammentata o discontinua non riuscendo a garantire una presa in carico globale e continuativa di persone che presentano maggiori elementi di vulnerabilità.

Le misure di reddito minimo introdotte in Italia negli ultimi anni (REI e RDC) hanno posto requisiti così stringenti da rendere ancor più difficile il raggiungimento della popolazione in condizioni di povertà estrema o di marginalità. Molte persone senza dimora (1 su 3) non possiedono la residenza anagrafica o la perdono facilmente a causa degli eventi che si susseguono e che rendono la loro posizione di accesso ai diritti di cittadinanza e al sistema di welfare estremamente difficile. Inoltre, molte persone senza dimora non sono occupabili nell'ordinario mercato del lavoro ma necessitano di percorsi specifici di sostegno per l'inserimento occupazionale a causa di condizioni di salute gravi, questioni di genere, livelli di studio bassi e inoccupabilità perdurante. Infine, il divario digitale che le persone più vulnerabili possono avere nella raccolta della documentazione necessaria, così come nella presentazione della domanda o lungo l'intero periodo di erogazione delle prestazioni, rappresenta un ulteriore ostacolo.

Come si è già osservato le persone senza dimora rientrano tra i possibili beneficiari dell'ADI. Tuttavia i requisiti richiesti per accedere all'ADI risultano spesso del tutto irrealistici se rapportati alla condizione di persone che vivono in strada, soprattutto se si tratta di popolazione straniera.

Questo insieme di requisiti formali, spesso slegati dalla realtà, operano come barriere di accesso. Ciò è quanto emerge sulla base di un recente incontro svolto da fio.PSD ETS (Federazione Italiana degli Organismi per le Persone senza dimora), con i propri associati ¹⁴², e cioè che sono poche le persone senza

142 Webinar nazionale "Verso l'ADI: una corsa ad ostacoli per le persone senza dimora", 14 marzo 2014. Durante l'incontro a cui hanno partecipato 62 associati fio.PSD (enti pubblici e enti del Terzo Settore), è stato discusso l'omonimo documento e sono stati registrati limiti, opportunità ed

dimora seguite dai servizi che vanno in continuità tra RDC e ADI. Parallelamente si registra un aumento delle persone in povertà che si rivolgono ai servizi per la grave marginalità (centri ascolto, sportelli di segretariato sociale, sedi di associazioni, uffici dei servizi sociali), senso di smarrimento e mancanza di informazioni chiare per i potenziali beneficiari. Allo stato attuale, da una ricognizione relativa al primo trimestre 2024, sembra esserci una forte discontinuità tra RDC e ADI dovuta anche alle pratiche relative al rilascio dell'attestazione di svantaggio regolate dal Decreto ministeriale 154 del 13 dicembre 2023 e nel produrre tutta la documentazione necessaria da inserire nel Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa.

La continuità tra RDC e ADI è resa difficoltosa da una serie di prassi aggiuntive che quest'ultima misura prevede, prime fra tutte l'attestazione della condizione di svantaggio, oggi richiesta dall'ADI e assente nella precedente misura. I servizi sociali possono rilasciare, a corredo, una relazione che dimostri che la persona era titolare di reddito di cittadinanza ma la persona deve comunque assolvere a tutti i requisiti richiesti dall'ADI, compresa l'attestazione e la verifica della condizione reddituale.

Nell'ordine, dunque, per una persona in grave emarginazione adulta le difficoltà principali per accedere alla misura sono relative a:

- assenza del requisito della residenza anagrafica in quanto cancellati per irreperibilità o per mancanza di continuità negli ultimi due anni
- permesso di soggiorno non valido ai fini dell'ADI (in caso di persona senza dimora di cittadinanza straniera)
- rilascio dell'attestazione della condizione di svantaggio da parte dei servizi competenti
- certificazione di presa in carico che, una volta allegata alla domanda, deve poi essere convalidata nuovamente dai servizi sociali
- situazione reddituale e ISEE (in caso di attrazione del reddito del nucleo familiare d'origine al reddito personale – come la normativa in materia di ISEE prevede, si verifica il rischio di superare la soglia dei 9.300 euro e quindi di non rispettare il requisito della condizione reddituale richiesta).

Inoltre, in questo specifico caso, in cui è richiesto un ISEE ordinario, non è possibile ricorrere alla clausola della "estraneità economica affettiva" per evitare che i genitori vengano attratti nell'ISEE dei figli maggiorenni fiscalmente a carico (non coniugati e senza figli). Rimane fuori da questa opportunità l'ISEE ordinario necessario per richiedere l'assegno di inclusione¹⁴³.

In alcuni casi, in cui è possibile dimostrare l'effettiva presa in carico della persona, poiché inserita in percorsi abitativi (come Housing First) o in percorsi di cura sanitaria (presa in carico ai servizi per le dipendenze o la salute mentale), ottenere la certificazione dai servizi sociali o dalle aziende sanitarie locali è più agevole. Similmente i servizi bassa soglia o le accoglienze notturne, anche gestiti da enti di terzo settore, possono rilasciare, su richiesta dei servizi sociali, una relazione che dichiara che la persona è loro assistita e che quindi sussistono tra lei e il territorio legami di interesse e cura.

2.7. Capacità di adattamento ai cambiamenti istituzionali e aspetti critici

Come rilevato da Saraceno (2023) l'ADI introduce alcuni miglioramenti rispetto al RDC: la presa in carico multidisciplinare da parte dei servizi sociali, l'abbassamento a cinque anni del requisito di residenza per gli stranieri, per rispondere alle osservazioni critiche della UE al RDC su questo punto, l'introduzione di una franchigia di 3000 euro nel caso di reddito da lavoro per correggere la disincentivazione al lavoro presente nella normativa del RDC sopra segnalata, l'attribuzione di un

coefficiente più alto (0,40), in presenza di una disabilità accertata nel calcolo del reddito familiare disponibile e dell'importo dovuto, il requisito della frequenza di corsi per acquisire il titolo dell'obbligo scolastico o comunque per acquisire la formazione di base necessaria per svolgere qualsiasi lavoro nel caso di giovani che non abbiano terminato la scuola secondaria di primo grado. A fronte di questi mi-

evidenze portate dai territori che sono impegnati nella gestione della nuova misura.

¹⁴³ La nuova normativa per il calcolo dell'ISEE prevede "l'attrazione" nel nucleo dei genitori del figlio maggiorenne non convivente, a loro carico ai fini IRPEF a prescindere dall'età (quindi anche se di età superiore a 26 anni) nel caso non sia coniugato e non abbia figli.

gliamenti, ci sono alcuni peggioramenti. Il primo riguarda l'ulteriore riduzione del coefficiente attribuito ai minorenni non disabili, abbassato a 0,25 per il primo figlio e a 0,15 per quelli successivi. Il secondo riguarda l'esclusione, ai fini del calcolo del reddito disponibile, di tutti gli adulti, salvo che in presenza di gravi responsabilità di cura documentate dalla presenza di figli sotto i tre anni o di un familiare con grave disabilità accertata, che portano all'attribuzione di un coefficiente di 0,40 per la persona designata come responsabile della cura, che si aggiunge al coefficiente 1 attribuito alla famiglia in quanto tale e ai coefficienti dei componenti minorenni, anziani o disabili. I figli adulti, i genitori di figli con oltre tre anni, le persone che non hanno responsabilità di cura verso un familiare non autosufficiente, di cui pure si tiene conto nell'ISEE, non sono considerati nella valutazione del reddito, salvo che siano in carico ai servizi sociali per qualche tipo di fragilità. Nella valutazione di Chiara Saraceno, sommato alla riduzione del già svantaggioso coefficiente attribuito ai minorenni, ciò di fatto peggiorerà sia le probabilità di accesso sia l'entità del beneficio delle famiglie con minorenni, specie se sopra i tre anni, se includeranno componenti non conteggiati, ma presenti e gravanti sul bilancio familiare.

Un'ulteriore criticità è rilevata da Guarisio (2024). In particolare egli nota che la casistica introdotta dal decreto del Ministero del Lavoro del 13 dicembre 2023 nel caso degli stranieri rende evidente l'illogicità dei due requisiti richiesti: quello, previsto anche per gli italiani, della pregressa residenza in Italia per almeno 5 anni (di cui gli ultimi due continuativi) e quello relativo a cittadinanza o titolo di soggiorno (essere italiano o europeo o familiare di europeo, o titolare del permesso di lungo periodo o dello status di protezione internazionale). Stranieri pure rientranti nella casistica del Ministero potrebbero infatti risultare privi di un permesso di soggiorno di lungo periodo: tale è il caso di una cittadina straniera vittima di tratta o di violenza domestica che è titolare di un permesso per protezione sociale (ex art. 18 o 18bis TU immigrazione) o di una persona senza fissa dimora che dunque presumibilmente in passato non disponeva del reddito e dell'alloggio necessari per accedere al permesso di soggiorno di lungo periodo. Risulterebbero in tal modo confermate le previsioni fatte dalla Banca di Italia secondo le quali la revisione in senso meno restrittivo del requisito della residenza non avrebbe comportato un aumento delle famiglie di origine straniera tra i percettori dell'ADI in ragione della sua elevata categorialità. (Banca d'Italia 2023).

Ulteriori criticità sono emerse dalle interviste effettuate agli operatori e assistenti sociali. Essi riguardano in particolare due aspetti:

a) Temporalità: Le domande di ADI da processare sono in continua crescita e il peso sta ricadendo in misura preponderante sui servizi sociali, aggiungendosi ad altre attività di servizio, nel rispetto di una tempistica che non sempre è conciliabile con un qualificato intervento di relazione sociale. Ciò comporta un allungamento dei tempi regolamentari di "presa in carico"; se i servizi sociali non riescono a convocare le persone entro i 120 giorni previsti le persone perdono il beneficio e loro sentono molto questa responsabilità, *"un carico enorme in tutti i sensi"*. *"Non si ha poi il tempo di seguire bene le persone, di ascoltare, di capire i loro bisogni, di fare un patto con loro che sia fatto per bene..."* ...è una corsa contro il tempo, anche se fossimo qui giorno e notte non riusciremmo a convocare tutti". Nonostante l'ADI prevedesse dei requisiti d'accesso più ristretti rispetto al RDC il carico di domande arrivate è stato notevole, soprattutto nelle fasi iniziali. Da un lato, le assistenti sociali pensano che questo "boom" di richieste nei primi tre mesi esaurisca una parte consistente della platea dei beneficiari e si aspettano che nei prossimi mesi, la mole di domande ricevute in piattaforma decresca, come sta già accadendo. Dall'altro, precisano che questo elevato numero di domande non è stato semplice da gestire ed ha implicato un notevole aggravio del carico di lavoro: ciascuna *case manager* gestisce in media circa 200 beneficiari ADI a persona, assegnati secondo un criterio di circoscrizione territoriale. Questo lavoro si aggiunge poi a tutti gli altri servizi che le assistenti sociali comunali devono garantire (ad esempio i provvedimenti per l'autorità giudiziaria), perché si tratta di risorse umane non dedicate ma multifunzione. Le difficoltà non sembrano tuttavia legate a una carenza in termini di organico, dato che negli ultimi mesi diversi comuni hanno provveduto ad ampliare il numero di assistenti sociali tramite selezioni concorsuali per contratti a tempo determinato, quanto alla tempistica serrata prevista dall'ADI.

Una prima causa di rallentamento è stata che, sebbene fosse possibile caricare le domande in piattaforma dal 18 dicembre 2023, le prime istanze sono state visibili alle assistenti sociali comunali soltanto dal 23 gennaio 2024, un mese dopo la loro presentazione. Di conseguenza non è stato possibile cominciare i colloqui prima dell'inizio di febbraio 2024. Questo ritardo e la grande mole di lavoro hanno messo sotto pressione gli uffici. I sei mesi disponibili erano di fatto poco meno di cinque, in un contesto caratterizzato da un flusso giornaliero continuo e consistente di domande. Le assistenti sociali hanno lavorato intensamente per garantire i colloqui nei 120 giorni, ma la piattaforma nei primi mesi ha mostra-

to malfunzionamenti, blocchi e interruzioni del servizio che hanno di fatto rallentato lo svolgimento dei colloqui (che andavano realizzati utilizzando l'interfaccia grafica della piattaforma). È stato riferito che in alcune giornate, per diverse ore durante l'orario lavorativo e senza alcun preavviso, la piattaforma veniva messa in manutenzione per aggiornamento, generando disservizi per l'utenza che si era recata in ufficio per un colloquio programmato che rischiava di saltare. Come è stato osservato da una intervistata *"trasmettere la complessità"* da una piattaforma all'altra non è compito facile. Le assistenti sociali sono state costrette ad architettare soluzioni di fortuna e alternative, come ad esempio completare manualmente le informazioni richieste nella scheda per il colloquio e procedere all'inserimento dei dati online quando la piattaforma riprendeva a funzionare, inviando poi il documento per la firma via e-mail. Tutto questo al fine di evitare l'onere per persone in difficoltà e spesso anche disabili di tornare una seconda volta a distanza di pochi giorni in ufficio per completare la pratica. Tali problemi hanno riguardato tutti i comuni italiani spingendo il Ministero a concedere una proroga di un mese alla scadenza dei 120 giorni calcolata a partire dal momento in cui le domande vengono effettivamente visualizzate in piattaforma dai servizi sociali comunali e dalla firma del patto digitale che coincide con l'invio della domanda. Questa scelta aumenta il margine di manovra delle assistenti sociali che tuttavia rimarcano come il "tempo" resti sempre una variabile critica di tutto il processo. Per ottimizzare i tempi alcuni comuni hanno organizzato un flusso di lavoro a rotazione: hanno avviato i primi colloqui agli inizi di febbraio e da quella data sono iniziati a decorrere per i primi beneficiari i 120 giorni, per continuare poi fino allo smaltimento del pregresso delle domande, avviando contemporaneamente il monitoraggio dei casi lavorati a febbraio.

Per quanto riguarda la piattaforma, aggiornamenti e revisioni effettuate dai tecnici ne hanno migliorato il funzionamento negli ultimi tempi. Sembra pertanto che questi due problemi organizzativi e tecnici legati all'avvio siano in via di soluzione.

b) Burocratizzazione e digitalizzazione, vengono percepiti molto più accentuati con l'ADI rispetto al RDC. La convocazione al colloquio avviene con un sistema di comunicazione automatico che parte dalla piattaforma e arriva ai beneficiari, quando la data del colloquio viene inserita online. Le assistenti sociali hanno rimarcato una forte rigidità della procedura che finisce per rallentare il processo più che accelerarlo: quando si riscontra un errore nell'autocertificazione del carico di cura non è possibile modificare direttamente la domanda, perché questi campi sono bloccati. L'assistente sociale non può che segnalare l'errore e reinviare l'utente a fare un'integrazione della domanda presentata tramite CAF o individualmente, di fatto con un ritorno allo step precedente.

Ciascun utente può seguire l'iter della domanda collegandosi al SISL o ricevere avvisi di convocazione per colloqui tramite sms. In alcuni casi è emerso come in tal modo i case manager si sentono espropriati di una competenza dal momento che la loro attività si riduce a *"riempire delle caselle, poi fa tutto la piattaforma"*. Un punto importante è il monitoraggio della fruibilità delle informazioni che transitano per i soli canali telematici o tramite sms, soprattutto nel caso di persone anziane che non necessariamente hanno un buon rapporto con le nuove tecnologie, così come sarà in futuro necessario valutare l'onerosità per questa stessa popolazione (che magari si sposta a fatica) di un colloquio di monitoraggio ogni 3 mesi, quindi 4 volte l'anno.

2.8. Indicazioni finali

Concludendo si suggeriscono i seguenti interventi:

a) Superare la frammentazione degli interventi mediante un raccordo con i soggetti istituzionali interessati al fine di migliorare la governance orizzontale e multilivello. In particolare, occorre rafforzare la comunicazione tra i Servizi sociali, i Servizi per l'impiego e i servizi socio-sanitari non solo per quanto riguarda la applicazione delle norme ma anche la loro interpretazione, come dimostra il caso della diversa interpretazione di "carico di cura" e favorire una integrazione tra pubblico e privato sociale.

b) Creare un coordinamento metropolitano delle misure di contrasto alla povertà. Si segnala al riguardo come "buona pratica" il Coordinamento Metropolitano sulle politiche di contrasto della povertà del Settore Istruzione e Sviluppo sociale della Città Metropolitana di Bologna, diretto dalla dott.ssa Ma-

ria Chiara Patuelli¹⁴⁴. Il coordinamento è stato istituito nel 2018 con l'obiettivo di supportare gli Uffici di piano, superare la frammentazione, supportare la programmazione territoriale, scambiare buone prassi, supportare il lavoro di ricerca di gruppi in ambito accademico e sindacale. Di seguito si riportano le principali azioni realizzate:

- Declinazione metropolitana dell'attuazione delle **misure nazionali e regionali di contrasto alla povertà** (formazioni, definizione Linee operative di livello metropolitano¹⁴⁵, confronto su modalità attuative);
- **Integrazione** e raccordo con Agenzia regionale per il lavoro, INPS, AUSL;
- Attività di **raccolta, elaborazione e analisi dati** (REI, RES, RDC, bonus energia, assegni maternità e nucleo familiare, buoni spesa, contributi SST)¹⁴⁶ e promozione di **Workshop con SST** per la restituzione dei dati, la lettura e l'analisi condivisa;
- Promozione di **percorsi formativi laboratoriali** su prassi operative, criteri di accesso, discrezionalità e processi decisionali negli interventi del SST sul contrasto alla povertà;¹⁴⁷
- Analisi comparata dei Regolamenti per l'erogazione dei contributi economici e definizione di **Strumenti condivisi** a livello metropolitano per la Valutazione e la Progettazione personalizzata nel contrasto alla povertà - in fase di sperimentazione;
- Costituzione di uno specifico **Gruppo di lavoro metropolitano sull'intervento del Servizio Sociale territoriale per il contrasto alla povertà** quale luogo di confronto costante ed operativo tra professionisti;
- Supporto alle **Reti distrettuali per il contrasto alla povertà**, nell'ambito del Progetto 'Un Piatto per tutti' per il contrasto alla povertà alimentare del Fondo di comunità metropolitano.¹⁴⁸

c) Ripensare le strategie di inserimento sociale e lavorativo allo scopo di superare sia il paradigma dell'attivazione su base rigidamente condizionale e punitiva (sul modello del *workfare*) sia azioni di stampo meramente riparativo. Per questo è necessario abbandonare un approccio offertista a favore di uno che tenga conto anche della possibilità di agire sulla domanda di lavoro creando risposte ai bisogni insoddisfatti del territorio sul modello del welfare eco-sociale che risponde anche ad altri obiettivi dell'Agenda 2030 oltre a quelli indicati in premessa. Le misure previste per realizzare l'attivazione verso una occupazione sono limitate alla partecipazione a corsi di formazione offerti in maniera scoordinata e soprattutto senza tener conto della eterogeneità territoriale non solo nella domanda di lavoro, ma anche nell'impegno da parte delle regioni e dei centri per l'impiego e della necessità di un lavoro di consulenza, di orientamento e rafforzamento motivazionale per coloro che sono più lontani dal mercato del lavoro. Tali problemi, come si è visto, erano già emersi con forza all'interno dell'esperienza del progetto GOL, relativamente ai percettori di RDC la cui occupabilità è risultata più difficile dei fruitori della NASPI o di chi è in cerca di primo lavoro avendo generalmente titoli di studio più bassi e un'età più avanzata. Per l'accesso al SFL sarebbe opportuno dunque modificare il requisito demografico dell'età (18-59 anni) integrandolo con un criterio che tenga maggiormente conto della possibilità concrete per le persone di trovare un lavoro nel contesto in cui vivono e tenuto conto del livello delle competenze già acquisite, delle esperienze lavorative precedenti, della durata della disoccupazione. Una volta terminato il SFL le persone con scarse prospettive di occupabilità e sotto la soglia di povertà dovrebbero poter accedere all'ADI, cosa che oggi non succede con il rischio di aumentare il tasso di povertà tra la popolazione in età di lavoro, come osservato anche dall'OCSE¹⁴⁹.

d) Considerare i senza dimora e le donne vittime di tratta nella loro specificità. Pensare a procedure meno standardizzate e incoerenti allo scopo di consentire agli operatori socio-sanitari e alle assistenti sociali di tener conto delle condizioni specifiche di alcuni gruppi sociali.

144 Per approfondimenti si rimanda al paper presentato alla Conferenza Espanet 2023 *Quale ruolo per il livello intermedio degli enti locali nelle politiche sociali e sociosanitarie? Riflessioni per un possibile miglioramento della governance multilivello a partire dall'esperienza della Città metropolitana di Bologna* di Alessandra Apollonio, Martina Belluto, Francesco Bertoni e Maria Chiara Patuelli. <https://www.espanet-italia.net/images/Allegati%20Paper/Sessione%2033/Quale%20ruolo%20per.pdf>

Sito CTSSM Bo <https://www.ctss.bo.it/>

145 Si vedano ad esempio le Linee operative su integrazione Servizi sociali e sanitari nell'attuazione del RDC: https://www.cittametropolitana.bo.it/sanitasociale/Patto_inclusione_sociale_del_Reddito_di_cittadinanza

146 I report prodotti sono disponibili al link: https://www.cittametropolitana.bo.it/sanitasociale/misure_contrasto_poverta_nazionali_e_locali/misure_contrasto_poverta_nazionali_e_locali

147 Si veda il report del percorso formativo disponibile al link: https://www.cittametropolitana.bo.it/sanitasociale/Il_Servizio_Sociale_Territoriale_nelle_politiche_locali_di_contrasto_alla_poverta

148 Il Fondo di comunità è uno strumento di welfare metropolitano che coniuga risorse pubbliche e private, tutte le informazioni sono disponibili qui: <https://www.dareperfare.it/>

149 Cfr. OECD Economic Surveys: Italy 2024; Pacifico D. e Scarpetta S. (2024), "Misure contro la povertà: i suggerimenti dell'OCSE", <https://lavoce.info/archives/103632/misure-contro-la-poverta-i-suggerimento-dellocse/>

Riferimenti Bibliografici

Anpal (2023), *Audizione Commissione Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della Repubblica. Esame del disegno di legge n. 685 Conversione in legge del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 «Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'ingresso nel mondo del lavoro»*, Roma.

Banca d'Italia (2023), *La revisione delle misure di contrasto alla povertà in Italia*, di Giulia Bovini, Emanuele Dicarlo e Antonella Tomasi, *Questioni di Economia e Finanza*, (Occasional Papers), Numero 820, dicembre, pp. 1-19.

A. Guariso (2024) "Selezione" dei poveri e nuove discriminazioni nel D.M. 13.12.2023 in tema di assegno di inclusione, <https://www.italianequalitynetwork.it/selezione-dei-poveri-e-nuove-discriminazioni-nel-d-m-13-12-2023-in-tema-di-assegno-di-inclusione/>

C. Saraceno (2023), *Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di inclusione e al Supporto per la formazione e il lavoro*, *Prisma Economia Società Lavoro*, anno XIV, n. 1-2, pp. 32-46

3. Servizi a supporto delle donne vittime di violenza

a cura di Rossana Dettori¹⁵⁰

3.1. Le strutture che accolgono le donne vittime di violenza: i centri antiviolenza e le case rifugio.

Stando a quanto prescritto dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (ratificata in Italia con la legge 27 giugno 2013, n.77) la protezione delle donne vittime di violenza e dei loro figli è un aspetto centrale della strategia che gli Stati devono attuare nella prospettiva di eradicare un fenomeno per sua natura strutturale, come quello della violenza contro le donne basata sul genere. Sebbene la protezione delle donne sopravvissute alla violenza non possa prescindere da un'azione integrata tra i diversi attori del territorio, si deve al contempo sottolineare il ruolo centrale svolto quelli che il Consiglio d'Europa definisce "servizi specializzati", che in Italia corrispondono con i centri antiviolenza e le case rifugio. A conferma della centralità del ruolo svolto da questi attori, lo Stato italiano ha disposto il loro finanziamento annuale mediante il trasferimento alle Regioni di una quota significativa di risorse finanziarie del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità (art. 5bis dal decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 convertito con modificazioni dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119). Al fine di garantire criteri omogenei sul territorio nazionale per l'erogazione di questi fondi, già nel 2014 è stata prevista una Intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Il 14 settembre 2022, è stata stipulata una nuova Intesa che ha introdotto importanti novità in merito ai criteri minimi che i centri e le case rifugio devono esibire per accedere ai finanziamenti pubblici.

3.2. I requisiti minimi.

Rispetto ai criteri fissati nel 2014, l'Intesa del 2022 ha introdotto numerose novità, che sono l'esito di un complesso processo di revisione che si è svolto nel tempo su sollecitazione di diversi attori istituzionali e degli stakeholders, ma anche a partire dai risultati degli studi scientifici realizzati nel frattempo¹⁵¹. Tra questi, si sottolineano i requisiti più stringenti in merito all'esperienza che i gestori dei cav e delle cr sono chiamati ad esibire: l'indicazione statutaria sulla loro esclusiva o prevalente specializzazione in contrasto o prevenzione della violenza maschile contro le donne, il lavoro per almeno cinque anni consecutivi in attività di contrasto alla violenza di genere, valutate anche in relazione alla consistenza percentuale delle risorse destinate in bilancio (nella precedente intesa questi parametri erano alternativi, ora i centri devono rispettare entrambi), la metodologia basata sulla relazione tra le donne, le varie professionalità garantite tanto nei centri che in casa rifugio sia per le donne che per eventuali minori. Definisce, inoltre, l'apertura minima, la reperibilità telefonica h24 attraverso il servizio del 1522, l'interazione con le forze dell'ordine e la rete dei servizi territoriali, i requisiti minimi per gli immobili che ospitano sia i centri che le case rifugio.

3.3. La Distribuzione territoriale

I centri antiviolenza e le strutture di ospitalità dedicate alle donne sopravvissute alla violenza, sono comparsi sul territorio nazionale sul finire degli anni '80 e si sono sviluppati nel corso del decennio successivo. A fronte delle molteplici testimonianze che consentono di riflettere sulle metodologie di accoglienza e sulla pratica quotidiana di queste realtà¹⁵², pochi sono i documenti che consentono di ricostruire l'evoluzione della loro presenza sul territorio italiano.¹⁵³ Recentemente è stato possibile superare questa carenza: infatti dal 2017 Istat conduce annualmente indagini che consentono di tracciare la presenza e le principali caratteristiche di questi attori che, come si è detto, rivestono un ruolo centrale

¹⁵⁰ Consigliera CNEL, Direttrice della Rivista delle Politiche Sociali (Futura Ed.), già componente della Segreteria Nazionale della Cgil e Segretaria Generale di Funzione Pubblica Cgil.

¹⁵¹ Busi B., Demurtas P., Pietrobelli M. (2022). Relazione di accompagnamento alla nuova Intesa tra Governo, Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano e le Autonomie locali, relativa ai requisiti minimi dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio. Deliverable del Progetto VIVA, scaricabile all'indirizzo: <https://viva.cnr.it/wp-content/uploads/2024/03/relazione-accompagnamento-nuova-intesa-tra-governo-regioni-province-autonome-autonomie-locali-relativa-requisiti-minimi-cav-cr.pdf>

¹⁵² Giuditta Creazzo I quaderni D.i.r.e.

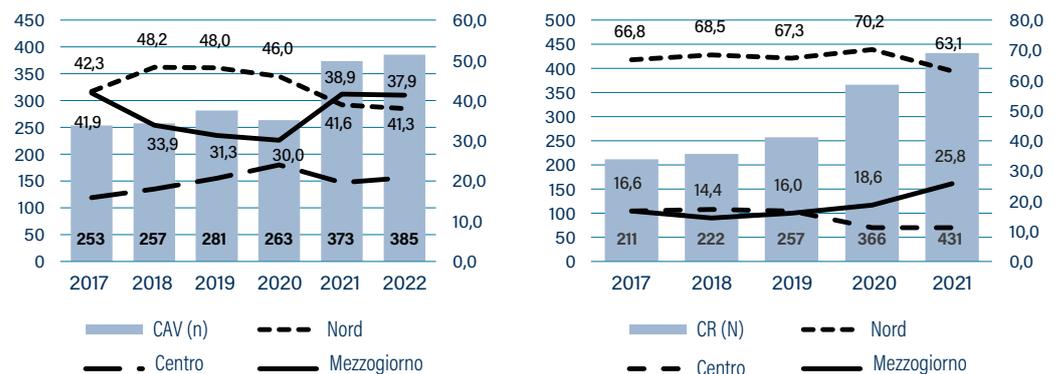
¹⁵³ Demurtas P. 2021 Il riconoscimento delle pratiche di lavoro dell'associazionismo femminile e femminista nel sistema dell'antiviolenza italiano, in *Welfare e ergonomia* 2022 (2), 77-92

per la protezione delle donne e dei/le loro figli/e. Se nel corso del 2017 erano stati registrati 253 centri antiviolenza e 2011 case rifugio finanziati dalle Regioni¹⁵⁴, nel 2021 la loro numerosità è aumentata rispettivamente a 385 e 431.

Nel corso degli anni si osserva quindi un progressivo incremento dei centri antiviolenza, a fronte di un leggero calo nel 2020¹⁵⁵. Questi dati confermano come l'anno della pandemia sia stato particolarmente critico per il sistema di protezione delle vittime di violenza: a fronte, infatti, di un aumento delle richieste di aiuto registrate dal numero di pubblica utilità - l'Istat segnala un incremento del 79,5% rispetto al 2019, che raggiunge il picco ad aprile (+176,9%) e a maggio (+182,2 %) - i centri antiviolenza hanno dovuto fronteggiare notevoli difficoltà pratiche, come testimoniato dalle ricerche condotte in quel frangente¹⁵⁶. Con riferimento alle strutture dedicate all'ospitalità delle donne vittime di violenza, in cinque anni si rileva un incremento molto più marcato rispetto a quello osservato per i centri antiviolenza (+104% contro +52% nel periodo negli anni tra il 2017 e il 2020).

Con riferimento alla distribuzione territoriale, i centri antiviolenza evidenziano un migliore bilanciamento, in particolare a seguito dell'anno della pandemia, in cui non si esclude che l'incremento di finanziamenti possa aver consentito l'attivazione di centri nel meridione. Al contempo, appare stridente lo sbilanciamento a favore delle regioni del nord osservato per le case rifugio: a fronte del progressivo incremento di strutture nelle regioni meridionali a partire dal 2018, cinque anni dopo il 63% è ancora ubicato nelle regioni del nord.

Centri antiviolenza attivi per ripartizione territoriale Anni 2017-2022. Valori assoluti e percentuali **Case rifugio attive per ripartizione territoriale Anni 2017-2021. Valori assoluti e percentuali**



Fonte: Elaborazioni CNR-IRPPS su dati ISTAT

3.4. Alcuni dati sulle caratteristiche strutturali e organizzative dei centri antiviolenza

Tra i requisiti strutturali richiesti dall'Intesa, quello relativo alla natura del promotore e del gestore è in grado di dar conto del livello di specializzazione dei soggetti che promuovono l'attivazione sul territorio di un centro antiviolenza e di quelli che erogano concretamente le attività di supporto alle donne vittime di violenza. A questo proposito, i dati Istat evidenziano che, in circa due terzi dei casi i centri sono promossi da soggetti del privato no profit, ma in circa un terzo il promotore è un ente locale, in forma singola o associata.

154 Nel corso della prima indagine nazionale, all'Istat si affiancò il CNR-IRPPS con l'obiettivo di comprendere se e in che misura esistessero centri antiviolenza e case rifugio al di fuori dell'universo ufficiale ricostruito da Istat a partire dagli elenchi forniti dalle Regioni sui centri da loro finanziati. Per un approfondimento su quanto emerso nel confronto tra le indagini Istat e CNR-IRPPS si rimanda ai relativi policy brief curati da Maura Misiti e scaricabili dal sito del progetto Viva viva.cnr.it.

155 Si sottolinea inoltre che, nell'anno della pandemia, il numero dei femminicidi con vittime conviventi sale da 49 a 54 (+10,2%). Il rapporto di convivenza (nel 2019 riguardava il 57,6% delle vittime) raggiunge il 67,5% nei primi dieci mesi del 2020 e, nel trimestre del primo lockdown (marzo-giugno), si attesta addirittura all'80,8%. L'isolamento ha generato il fortissimo incremento dei femminicidi-suicidi del 90,3% (da 31 a 59 casi). Mentre nel 2019 questa dinamica era riscontrabile nel 23% dei casi, nei primi 10 mesi del 2020 sale al 43,1%. L'incidenza del contesto familiare nei femminicidi raggiunge nel 2020 il valore record dell'89%, superando il già elevatissimo 85,8% del 2019.

156 Demurtas P. e Misiti M. (2021) Violenza contro le donne in Italia. Ricerche, orientamenti e buone pratiche, Guerini scientifica

D'altro canto, se si passa ai gestori, si osserva che nella maggior parte i centri promossi dal pubblico sono poi affidati in gestione a soggetti del privato sociale. Si capisce per quale motivo, a differenza del precedente testo, l'Intesa del 2022 abbia precisato i requisiti che anche il soggetto gestore deve possedere per poter garantire che il supporto alle donne vittime di violenza sia specializzato. A quest'ultimo proposito, si osserva in primo luogo, una sensibile tendenza all'aumento dei centri gestiti da soggetti afferenti al privato. Tra questi, poco più della metà è costituita da soggetti che hanno come mission principale quella del contrasto alla violenza contro le donne, mentre poco meno della metà vi affianca altri obiettivi. Nel corso degli anni è aumentata sensibilmente la percentuale dei soggetti gestori che considerano il contrasto alla violenza come mission prevalente.

Centri antiviolenza attivi per natura del promotore e del gestore. Anni 2018-2022. Valori percentuali

	Promotore				Gestore			
	Ente locale	Soggetto privato	Ente locale e soggetto privato	Non indicato	Ente locale	Soggetto privato	Ente locale e soggetto privato	Non indicato
2018	33,5	61,9	2,7	1,9	10,1	86,0	1,9	1,9
2019	34,2	65,5	0,4	0,0	10,0	89,3	0,7	0,0
2020	32,7	65,4	1,9	0,0	11,0	87,5	1,5	0,0
2021	31,6	66,8	1,6	0,0	8,5	89,6	2,0	0,0
2022	33,5	63,6	2,9	0,0	9,7	89,1	1,1	0,0

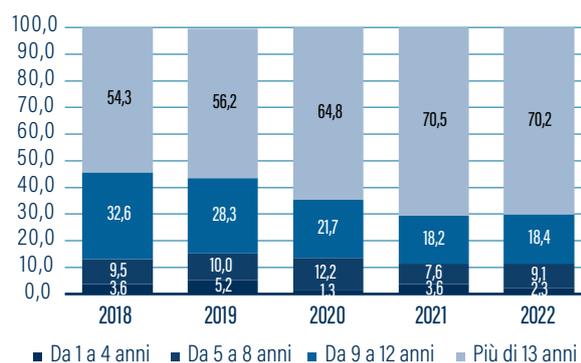
Fonte: Elaborazioni CNR-IRPPS su dati ISTAT

Un ulteriore criterio richiesto ai soggetti afferenti al privato è quello di esibire un'esperienza specifica nel supporto alle donne vittime di violenza, pari almeno a cinque anni. A questo proposito, i dati rilevati da Istat evidenziano che solo una minoranza non possiede questo requisito. Viceversa, nel corso degli anni si osserva un rafforzamento di soggetti con una esperienza più che decennale in questo ambito.

Gestori afferenti al privato per specializzazione della mission. Anni 2018-2022. Valori percentuali

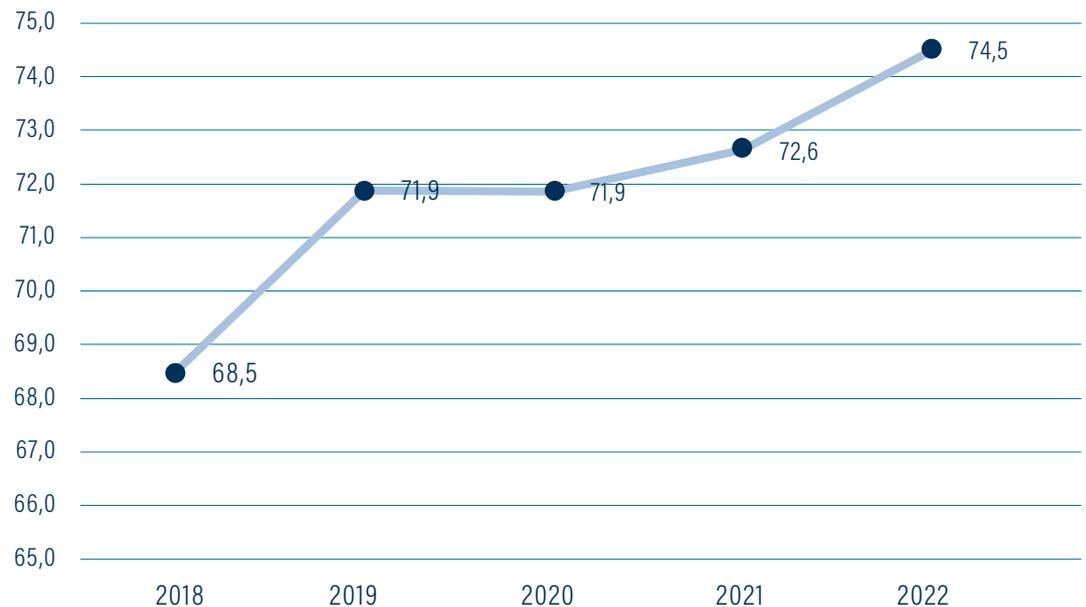


Gestori afferenti al privato per anni di esperienza nella protezione delle donne. Anni 2018-2022. Valori percentuali



Fonte: Elaborazioni CNR-IRPPS su dati ISTAT

Tra gli altri requisiti strutturali richiesti dall'Intesa vi è quello relativo alla reperibilità h24, considerata fondamentale al fine di garantire la protezione delle donne in emergenza, ovvero nel caso in cui possa essere necessario un loro allontanamento tempestivo a causa della recrudescenza dei maltrattamenti subiti e di pericoli imminenti per la loro incolumità. I dati rilevati da Istat consentono di affermare che, nel corso degli ultimi cinque anni, i centri antiviolenza hanno migliorato la propria capacità di supportare le donne anche negli orari notturni, dal momento che l'incidenza di quelli che garantiscono questo servizio è aumentata dal 28,5% del 2018 al 74,5% del 2022.

Centri antiviolenza che offrono una reperibilità h24. Anni 2018-2022. Valori percentuali

Fonte: Elaborazioni CNR-IRPPS su dati ISTAT

Si deve necessariamente sottolineare che la reperibilità h24 richiede che vi siano operatrici disponibili a prendere in carico le chiamate notturne. Nel momento in cui questa prestazione è considerata un requisito minimo, si rivela quindi necessario che i finanziamenti erogati ai centri siano effettivamente in grado di sostenere questo sforzo. In questo senso, la ripartizione dei fondi tra i centri antiviolenza non dovrebbe prescindere dal tipo di impegno richiesto e dovrebbe piuttosto prevedere modalità di finanziamento differenziate in funzione delle prestazioni effettivamente erogate e delle donne che vengono concretamente supportate nel proprio percorso di fuoriuscita dalla violenza.

3.5. Le donne nel circuito della protezione e fuoriuscita dalla violenza

Con riferimento alle donne che hanno intrapreso un percorso di fuoriuscita dalla violenza, tra il 2017 e il 2022 si osserva un incremento della capacità dei centri di intercettarle, pari complessivamente a +8%. Si tratta in questo caso di una misura sintetica che cela le oscillazioni più ampie registrate nel corso degli anni: ad esempio, nel 2019 è stato registrato un incremento di nuovi ingressi pari a +20% rispetto all'anno precedente, mentre nel 2022 si osserva una contrazione pari a -12%.

Donne che hanno intrapreso un percorso di fuoriuscita dalla violenza nei Cav. Anni 2018-2022. Valori assoluti

	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
Nuovi ingressi nell'anno	18.834	19.071	22.802	20.223	23.083	20.309
Ingressi anni precedenti	10.393	10.985	10.203	10.136	11.417	5.822
Totale donne in carico	29.227	30.056	33.005	30.359	34.500	26.131

*Indagine sull'utenza che sconta la variazione del metodo di rilevazione

Fonte: Elaborazioni CNR-IRPPS su dati ISTAT

Come testimoniano le riflessioni condotte con le operatrici dei centri, il percorso di fuoriuscita dalla violenza può essere costellato da numerosi ostacoli che le donne devono superare per conquistare una libertà, partendo da un percorso di presa di consapevolezza di sé e della propria capacità di agency, per arrivare ad una reale autonomia economica e abitativa.

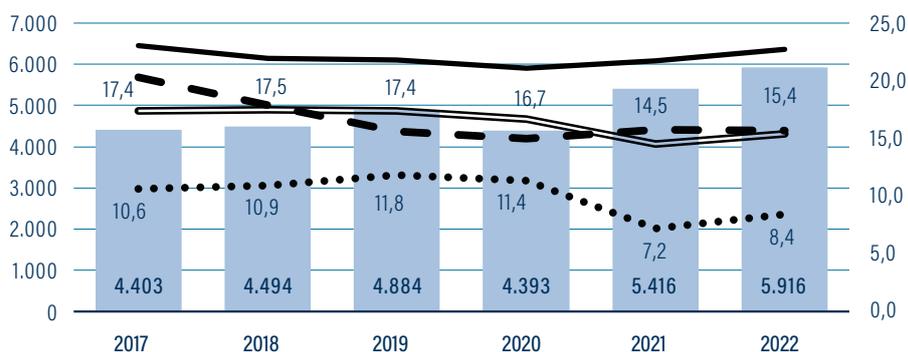
Al di là dei nuovi ingressi registrati nel corso dell'anno, per avere una reale rappresentazione del carico di lavoro per le operatrici dei centri antiviolenza si deve fare riferimento al totale delle donne che, in un dato anno, frequentavano il centro, considerando congiuntamente i nuovi ingressi e coloro che avevano iniziato il proprio percorso di fuoriuscita dalla violenza nel corso degli anni precedenti. A questo proposito, la tabella evidenzia una proporzione pari a circa un terzo negli anni compresi tra il 2017 e 2021, mentre con riferimento al 2022 diminuisce a circa un quinto. Si deve sottolineare che gli scostamenti osservati nel corso dell'ultimo risentono delle diverse modalità di rilevazione, dal momento che i dati sull'utenza dei centri antiviolenza non vengono più rilevati in maniera aggregata attraverso l'indagine nazionale sui Cav ma mediante una specifica indagine sull'utenza.

3.6. Le operatrici di accoglienza, il vero motore dei centri antiviolenza.

Le operatrici dei centri antiviolenza hanno una funzione centrale, non solo in ragione della professionalità acquisita a partire dalla pratica quotidiana (in particolare nell'applicazione di una metodologia di accoglienza specifica, che nei centri di matrice femminista si fonda sulla relazione tra donne), ma anche in ragione del fatto che garantiscono la prosecuzione dell'attività dei centri anche nel momento in cui i finanziamenti sono scarsi o hanno un carattere di intermittenza, a causa dei documentati ritardi che possono accumularsi nel trasferimento dal livello nazionale, al livello regionale e a quello locale.

Operatrici dei centri antiviolenza per ripartizione territoriale. Anni 2017-2022.

Valori assoluti (scala a destra) e valori medi (scala a sinistra)



Fonte: Elaborazioni CNR-IRPPS su dati ISTAT

Con riferimento al personale presente all'interno dei centri, il grafico evidenzia un incremento che dal 2017 al 2022, in termini di variazione percentuale, è pari a +34%. Se si osservano i valori assoluti si evidenzia una diminuzione, in particolare nell'anno della pandemia che, come già osservato precedentemente ha rappresentato una sfida per i centri antiviolenza. Sebbene in valori assoluti la numerosità sia aumentata negli anni successivi, il numero medio delle operatrici è continuato a calare nel 2021, arrivando a 14,5 per centro, ma dall'anno successivo si osserva una nuova inversione di tendenza.

A fronte di un dato nazionale che si assesta nel 2022 su una media di 15,4 operatrici per centro, emergono con particolare evidenza le differenze territoriali: sono in particolare le regioni del Mezzogiorno ad essere caratterizzate per una maggiore sofferenza in termini di dotazione di personale. Oltre a ciò, l'andamento della serie temporale evidenzia che in questa parte del Paese, gli effetti negativi della pandemia sono stati più evidenti che altrove. Con riferimento alle figure professionali presenti nei centri, i dati evidenziano che quasi ovunque è presente la figura della coordinatrice, quella della psicologa e dell'avvocata, nonché quella dell'operatrice di accoglienza, una figura altamente specializzata che è espressione della competenza specifica legata al mondo dei centri antiviolenza. Negli anni, si segnala inoltre la maggiore incidenza delle mediatrici culturali, a testimonianza della migliore capacità dei centri di supportare donne con background migratorio.

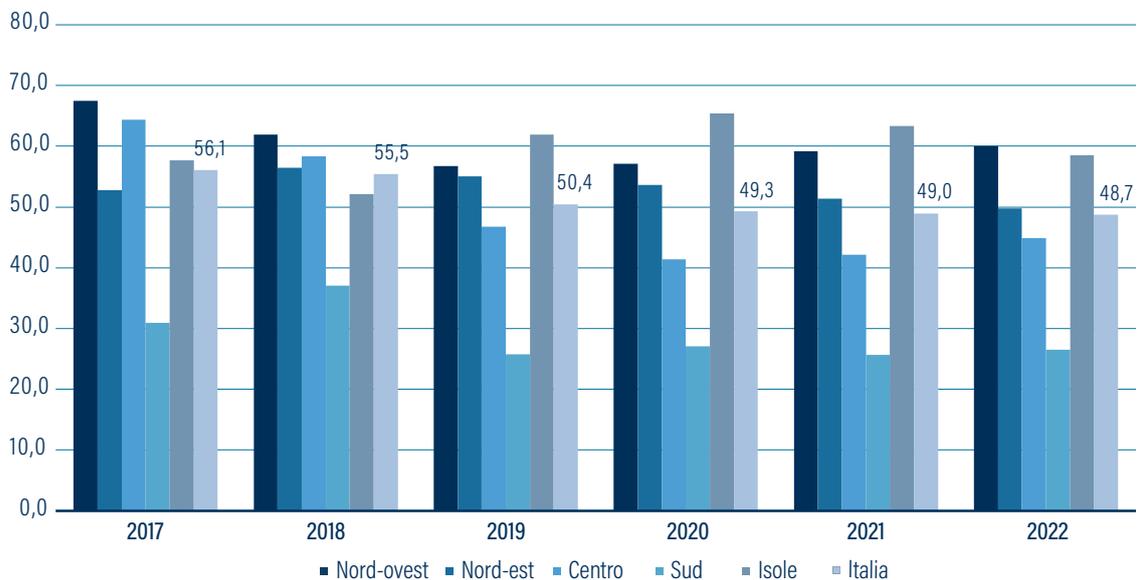
**Centri antiviolenza secondo la presenza delle diverse figure professionali.
Anni 2017-2022. Valori percentuali**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Coordinatrice	94,5	92,6	95,0	96,6	97,4	97,7
Operatrice di accoglienza	89,3	90,3	91,1	95,1	94,8	93,7
Psicologa	91,7	91,8	93,2	92,8	94,8	95,4
Avvocata	94,1	89,9	92,9	94,3	93,5	94,0
Assistente sociale	57,3	31,1	52,7	52,5	57,0	58,2
Educatrice	50,2	45,9	49,5	52,5	53,1	51,3
Mediatrice culturale	28,9	35,4	38,1	41,4	43,3	44,1
Orientatrice al lavoro	DNR	42,0	44,1	48,3	50,2	46,7
Personale sanitario	DNR	64,1	49,8	14,8	10,1	9,7
Personale amministrativo	75,5	71,6	71,2	74,5	77,2	74,8
Personale ausiliario	DNR	DNR	DNR	DNR	DNR	26,9
Personale addetto alla comunicazione	DNR	DNR	DNR	DNR	DNR	55,3
Altro personale	46,6	19,5	29,5	28,5	30,0	25,2

Fonte: Elaborazioni CNR-IRPPS su dati ISTAT

Il tema relativo alla retribuzione del personale solleva numerosi interrogativi dal momento che, stando a quanto emerso dalle indagini condotte annualmente da Istat, nel corso del 2022 quasi la metà del personale dei centri antiviolenza presta il proprio contributo in forma esclusivamente volontaria.

Percentuale di operatrici volontarie per ripartizione territoriale. Anni 2017-2022. Valori percentuali



Fonte: Elaborazioni CNR-IRPPS su dati ISTAT

Da un lato, questo dato conferma che le operatrici rappresentano il vero motore dei centri antiviolenza, dal momento che sono in grado di sopperire con il proprio impegno politico e civile alla carenza e all'intermittenza dei fondi. D'altro canto, gli studi qualitativi realizzati dal CNR-IRPPS¹⁵⁷ hanno evidenziato che

¹⁵⁷ Beatrice Busi, Anna Gadda, Alice Mauri, Marta Pietrobelli, Angela Toffanin (2021) Relazione sull'indagine di campo per la definizione di un insieme obiettivo di standard quali-quantitativi per i servizi specialistici e generali. I centri antiviolenza e le reti territoriali. Deliverable del

il tema del volontariato è al centro di un dibattito interno che da un lato chiama in causa l'identità storica dei centri antiviolenza, in cui la metodologia della relazione tra donne si è sedimentata in anni di pratica femminista e dall'altro guarda al necessario riconoscimento economico che dovrebbe essere conferito al lavoro di cura. In questo dibattito si contrappongono quindi istanze volte a valorizzare l'autenticità di un impegno politico che passa per la disponibilità a realizzare un lavoro volontario e la valorizzazione economica che si traduce anche in una maggiore garanzia di continuità dell'impegno delle operatrici.

A fronte dei diversi significati associati al volontariato, nel corso del tempo si riscontra una sensibile diminuzione nell'incidenza di volontarie, passate dal 56,1% nel 2017 al 48,7% nel 2022. Notevoli sono però le differenze regionali: complessivamente sono i centri antiviolenza del Nord Ovest e delle isole a presentare la quota di volontarie più elevata, mentre le regioni del Sud garantiscono più spesso una retribuzione (con l'eccezione della Basilicata, in cui le volontarie rappresentano il 64% del personale dei Centri).

3.7. Conclusione. Le criticità dell'intesa in relazione alla qualità del lavoro nei Centri

I criteri definiti nell'Intesa sono estremamente stringenti per escludere il rischio che i bandi pubblici affidino il servizio ad associazioni senza esperienza nel campo del contrasto alla violenza e, soprattutto, che si occupano di mediazione familiare e sostegno di coppia. Al contempo, però, hanno l'effetto di limitare la possibilità della nascita di Centri nelle zone attualmente scoperte.

Un'altra criticità riguarda la garanzia della reperibilità h24. Secondo quanto emerge, infatti, in alcune Regioni, circa la metà dei Cav non riuscirebbe a garantirlo. Inoltre, le Regioni hanno chiesto anche di superare il criterio della prevalenza. Per questo il Dipartimento Pari Opportunità ha proposto all'Osservatorio una revisione dei requisiti minimi, prorogando la sua applicazione di 18 mesi. Certa è la necessità di adeguare i bandi in modo da garantire di poter pagare il lavoro notturno e straordinario alle operatrici, superando la prassi delle gare al massimo ribasso, in favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Stipendi adeguati garantiscono, infatti, la salvaguardia della professionalità delle operatrici e la continuità dei servizi.

4. Servizi educativi per la prima infanzia: aspetti della qualità¹⁵⁸

a cura di Alessandro Rosina¹⁵⁹

4.1. Premessa

Nei documenti dell'Unione europea è costantemente ribadito che la presenza di una solida e capillare rete di Servizi educativi per la Prima infanzia riveste un ruolo fondamentale per lo sviluppo sociale ed economico di un Paese. In coerenza con ciò l'Europa si è data come obiettivo il raggiungimento di una copertura del 45% per la fascia di età 0-2 entro il 2030 (Consiglio Europeo di Barcellona del 2022, target ribadito nella Dichiarazione di "La Hulpe" adottata nella Conferenza europea tenuta ad aprile 2024). L'Italia attualmente non raggiunge l'obiettivo precedente del 33% fissato per il 2010 e continua a presentare, inoltre, una distribuzione dei nidi molto disomogenea sul territorio.

Nel PNRR italiano è stato inserito l'impegno a rafforzare la copertura, ridurre i divari territoriali e annullare il distacco rispetto ai paesi europei con cui ci confrontiamo. È importante che questo impegno trovi piena realizzazione senza ritardi. Tuttavia, non basta l'aumento dei posti nido. È importante garantire anche effettivo accesso e adeguate condizioni di qualità nell'offerta di questi servizi, in cui la dimensione educativa è fondamentale. Questi elementi sono cruciali perché si inneschi e alimenti un circolo virtuoso sul territorio di aumento della domanda e offerta di tali servizi, al fine di migliorare lo sviluppo umano di tutti i bambini, favorire l'organizzazione di tempi di vita e di lavoro per i genitori e sostenere le scelte positive di fecondità, oltre a creare opportunità di lavoro di qualità all'interno di tali servizi.

La Dichiarazione di "la Hulpe", già richiamata, sottolinea in particolare l'importanza di:

- 1) investire per garantire servizi educativi per la prima infanzia accessibili e di qualità per tutti i bambini;
- 2) migliorare le capacità del sistema (a livello del governo centrale e delle amministrazioni locali) di pianificare, anche attraverso l'utilizzo di dati più accurati, politiche che promuovono equità e qualità;
- 3) riconoscere l'importanza del lavoro svolto dalle educatrici, dagli educatori e dal personale amministrativo e tecnico nei servizi educativi per la prima infanzia, attraverso la professionalizzazione, e la garanzia di condizioni di lavoro e salariali adeguate.

In questo Focus si è deciso, nello spazio disponibile, di dedicare un'attenzione specifica su questo terzo punto, finora di fatto negletto nei vari studi e rapporti sul tema. Gli aspetti toccati sono: l'esperienza e il turnover di educatrici ed educatori, la loro formazione e la loro esperienza e il coordinamento pedagogico.

I dati utilizzati provengono da una rilevazione campionaria sui nidi e le sezioni primavera riferita all'anno educativo 2022/23, svolta nell'ambito di un accordo di collaborazione fra il Dipartimento delle Politiche per la Famiglia, Istat e Università Ca' Foscari Venezia, che offre un quadro esteso e dettagliato di informazioni inedite sull'offerta educativa per i bambini fino a tre anni. Si tratta di dati unici a livello nazionale che permettono di elaborare riflessioni importanti sullo stato dei servizi per l'infanzia nel Paese.

¹⁵⁸ Hanno contribuito Francesca Luppi, Giulia Milan, Pierina De Salvo, Valeria Qualiano, Antonia Labonia, Emmanuele Pavolini, Chiara Saraceno.
¹⁵⁹ Consigliere CNEL, Professore ordinario di Demografia e Statistica sociale presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

4.2. L'offerta pubblica e privata di servizi sul territorio

Nel 2022/2023, la copertura dei posti nei nidi, nelle sezioni primavera e nei servizi integrativi pubblici e privati ha raggiunto 30 posti ogni 100 bambini da 0 a 2 anni, segnando un incremento di due punti percentuali rispetto all'anno precedente. Questo avvicinamento all'obiettivo del 33% e al parametro europeo fissato nel 2002 è rilevante, anche se rimane ancora lontano il nuovo target di 45 posti per 100 bambini definito nel 2022.

Allo stesso tempo, occorre avere consapevolezza che tale avvicinamento non è solo il risultato di un aumento dell'offerta di posti nei servizi, ma anche di un ulteriore peggioramento sotto il profilo della natalità. In particolare, l'incremento del tasso di copertura è dovuto in parte al calo demografico e all'andamento decrescente della popolazione di riferimento. Infatti, tra il 2021 e il 2022 i bambini residenti sotto i 3 anni sono diminuiti del 2,5% (oltre 31mila bambini in meno), contribuendo ad alzare il rapporto fra posti e potenziali utenti. In assenza di tale decremento, ovvero a parità di bacino di utenza, la copertura sarebbe aumentata di soli 1,2 punti percentuali piuttosto che 2.

La disponibilità di servizi educativi per la prima infanzia varia notevolmente sul territorio. Al Sud e nelle Isole, la media dei posti disponibili per 100 bambini è molto inferiore rispetto al resto del Paese (17,3 e 17,8 rispettivamente). Il Nord-ovest si attesta al 35% di copertura, superando così il parametro del 33%, mentre il Centro e il Nord-est lo avevano già raggiunto in precedenza e fanno registrare il 38,8% e il 37,5% rispettivamente.

Dal punto di vista della natura istituzionale dei servizi, il graduale incremento della copertura è accompagnato nel tempo dallo spostamento verso il privato delle due componenti dell'offerta. Nell'anno educativo 2013/14, quando si avevano 22,5 posti complessivi per 100 bambini residenti, si registrava una lieve prevalenza del settore pubblico rispetto al privato, mentre il livello di copertura del 30% raggiunto nel 2022/23 si compone di 15,7 posti per 100 bambini nei servizi a titolarità privata e 14,3 nei servizi a titolarità pubblica.

Oltre alla distinzione tra settore pubblico e settore privato dal punto di vista della titolarità del servizio, è importante considerare le diverse forme di gestione dell'offerta. Infatti, dalla citata indagine campionaria riferita ai nidi e sezioni primavera, per l'anno educativo 2022/23 si stima una quota importante (il 53%) dei servizi di titolarità dei Comuni affidata in gestione a enti privati, prevalentemente del settore non profit. Per quanto riguarda i servizi di titolarità privata, invece, si stima che il 43,6% ha un rapporto di convenzionamento con il Comune, che acquisisce così la riserva di posti (tutti o in parte) per i propri residenti.

Analizzando la spesa gestita dai Comuni singoli e associati per i nidi e le sezioni primavera (al netto dalla compartecipazione degli utenti), la gestione delle strutture comunali in forma diretta, ovvero con personale assunto dai Comuni o dalle associazioni di Comuni (ATS), rappresenta la quota più ampia (62,1%). Il 25,2% della spesa è relativa all'affidamento ai privati dei nidi a titolarità comunale, il 7,8% è rivolta ai nidi privati in convenzione con i Comuni, i quali riservano tutti o una parte dei posti per i propri residenti, il 3,4% per l'erogazione di contributi comunali alle famiglie per la fruizione di servizi privati o pubblici presenti sul territorio. Infine, l'1,5% della spesa viene erogata ai nidi privati non in convenzione, come contribuzione da parte dei Comuni per ridurre i costi di gestione e calmierare le rette richieste alle famiglie.

Nel tempo, oltre alla riduzione dei servizi a titolarità comunale, si registra una sempre minore gestione delle strutture comunali in forma diretta, modalità di offerta che ha ridotto il suo peso sul totale della spesa dei Comuni per i nidi e le sezioni primavera: dal 72,5% del 2013 al 62,1% del 2022. Di contro, è aumentata la quota di spesa per l'affidamento ai privati dei nidi a titolarità comunale, che è passata dal 16,6% al 25,2% e la quota erogata sotto forma di contributi alle famiglie (dall'1,6% al 3,4%).

4.3. Il personale nei servizi educativi per l'infanzia

Secondo i dati della "Indagine campionaria sui nidi, i micronidi e le sezioni primavera", si stimano oltre 94.800 unità di personale impiegate presso i nidi e le sezioni primavera attivi sul territorio nazionale (12.075 servizi e 341.100 posti). L'incidenza dei servizi privati è pari al 67,4% al Sud, 64,7% al Nord e 59% al Centro.

Le educatrici e gli educatori (il 99,1% del personale educatore è composto da donne) sono circa 64.900, mentre il personale non educatore (il 94,3% donne) comprende circa 30.000 persone. Si rilevano inoltre circa 2.600 volontari e oltre 17.300 tirocinanti o stagisti.

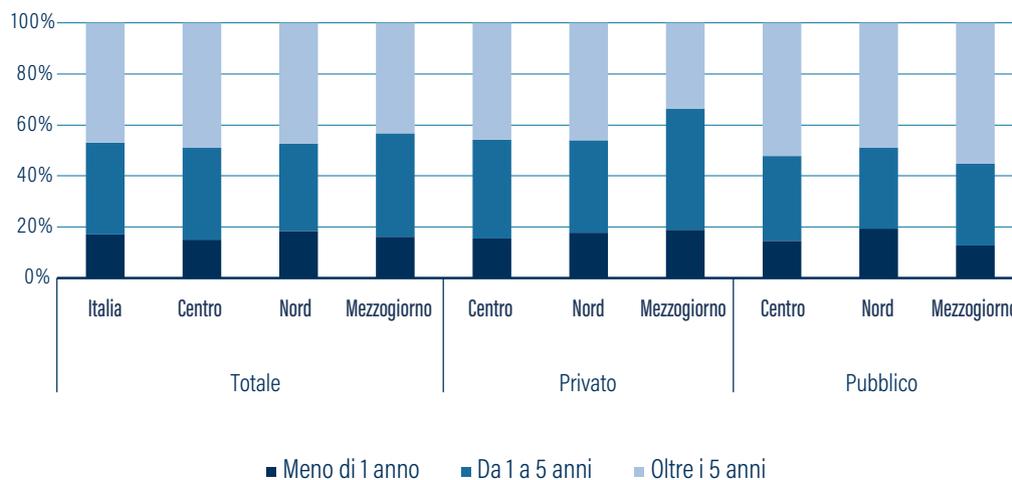
Per quanto riguarda sia il personale educatore che il personale non educatore, circa il 50% è impiegato nel settore pubblico e il rimanente 50% nel privato (convenzionato e non convenzionato). Va sottolineato come la presenza di volontari e i tirocinanti/stagisti riguardi prevalentemente il settore privato, in cui confluiscono rispettivamente l'87% e il 69% del totale nazionale.

4.4. Esperienza e turn-over del personale educatore

La presenza di personale educatore stabile rappresenta un requisito di qualità importante nell'erogazione del servizio, in quanto assicura continuità educativa. La dimensione contrattuale, pertanto, gioca un ruolo centrale nell'incentivare o disincentivare il turn-over del personale. Allo stesso tempo, maggiore è il numero di anni di lavoro maturati nel settore, maggiori sono le competenze e la maturità acquisite sulla base dell'esperienza.

La continuità educativa viene qui interpretata dalla presenza di personale educatore stabile nel servizio. Nel 47% circa dei casi la durata del servizio è di oltre 5 anni, nel 36% da più di un anno fino a un massimo di 5, mentre il rimanente 17% da meno di un anno (Figura 1). Non si osserva una rilevante variabilità territoriale del fenomeno, soprattutto nel settore pubblico. All'interno del settore privato, dove è anche minore la percentuale di personale stabile (43,2% è presente nel servizio da più di 5 anni, contro il 50,8% nel pubblico; Tabella 1), l'incidenza di personale presente da oltre 5 anni risulta inferiore nel Mezzogiorno (circa 34%) rispetto al Centro e al Nord (46%) (Figura 1). La differenza fra Centro-Nord e Sud è almeno in parte riconducibile alla diffusione più recente di tali servizi nelle regioni meridionali. Una maggior stabilità si osserva poi nei nidi (48,2% del personale presente da più di 5 anni) in comparazione alle sezioni primavera (39,3%) (Tabella 1), anche per via della recente istituzione di queste ultime (nel 2006).

Fig. 1 - Personale educatore per anni di anzianità presso il servizio, per area geografica e tipologia di servizio



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

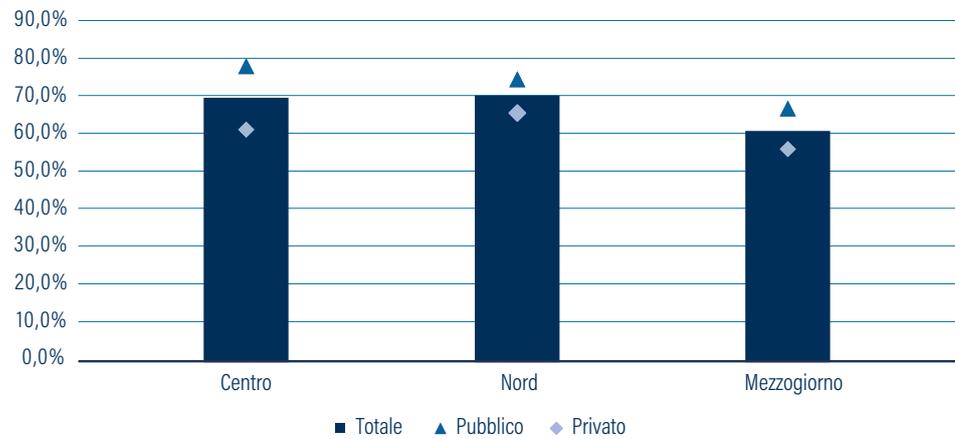
Tab 1. - Personale educatore con oltre 5 anni di anzianità presso il servizio, per tipologia di servizio

	Oltre 5 anni
Privato	43.2%
Pubblico	50.8%
Nidi	48.2%
Sezioni primavera	39.9%
Privato convenzionato	42.8%
Privato non convenzionato	42.7%
Pubblico gestione diretta	53.6%
Pubblico gestione indiretta	48.2%

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

La quota di assunzioni a tempo indeterminato sul totale del personale educatore è più elevata al Centro e al Nord (oltre il 70%) di circa 10 punti percentuali rispetto al Mezzogiorno (Figura 2). Ovunque l'incidenza risulta maggiore nel settore pubblico (74,8% sul territorio nazionale) rispetto al privato (63,1%): lo scarto maggiore si osserva al Centro, con una presenza del 78,8% nel pubblico e del 61,9% nel privato. Nel privato, emerge una marcata differenza fra l'incidenza dei contratti a tempo indeterminato nel settore convenzionato (66,5%) rispetto a quello non convenzionato (59,4%) (Tabella 2). Infine, una maggior quota a tempo indeterminato si registra nei nidi (70,1%) rispetto alle sezioni primavera (62,1%).

Fig. 2 - Personale educatore assunto a tempo indeterminato sul totale del personale educatore, per area geografica e tipologia di servizio



Nota - La percentuale residua per sommare 100 è data dal personale assunto a tempo determinato o con altra forma contrattuale (partita IVA, CoCoCo, contratto di somministrazione, altro)

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

Tab. 2 - Personale educatore assunto a tempo indeterminato sul totale del personale educatore, per tipologia di servizio

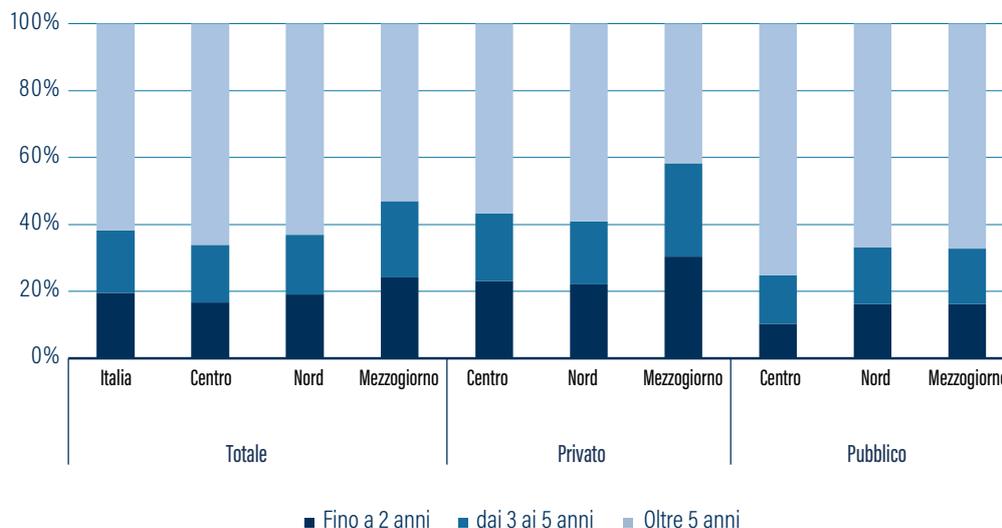
	Tempo indeterminato
Privato	63.1%
Pubblico	74.8%
Nidi	70.1%
Sezioni primavera	62.1%
Pubblico gestione diretta	75.1%
Pubblico gestione indiretta	74.5%
Privato convenzionato	66.5%
Privato non convenzionato	59.4%

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

Per quanto riguarda gli anni di esperienza maturati nel settore, il 62% del personale educatore presente nei servizi per l'infanzia ha oltre 5 anni di esperienza (Figura 3). Per via della più recente comparsa dei servizi per l'infanzia nel settore privato, l'incidenza di chi ha oltre 5 anni di esperienza è superiore nel pubblico (69,1%) rispetto al privato (54,7%), ma anche nei nidi (63,3%) rispetto alle sezioni primavera (53,3%) (Tabella 3). La presenza maggiore si osserva nel pubblico a gestione diretta (72,2%), mentre nel privato non emergono particolari differenze fra convenzionato e non convenzionato.

Sempre a causa di un ritardo nella diffusione dei servizi per l'infanzia al Sud, il personale con più esperienza si trova più frequentemente al Nord e al Centro (rispettivamente intorno al 63% e 66%) rispetto al Mezzogiorno (53%) (Figura 3). Lo scarto fra Mezzogiorno e Centro-Nord si osserva prevalentemente nel settore privato, con il 41,7% del personale educatore assunto a tempo indeterminato al Mezzogiorno contro il 59,1% nel Nord: uno scarto che fra Nord e Mezzogiorno si annulla nel settore pubblico.

Fig. 3 - Personale educatore per anni di esperienza maturati come educatore/educatrice, per area geografica e tipologia di servizio



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

Tab. 3 - Personale educatore con oltre 5 anni di esperienza maturati come educatore o educatrice, per tipologia di servizio

	Oltre 5 anni (%)
Privato	54.7%
Pubblico	69.1%
Nidi	63.3%
Sezioni primavera	53.3%
Privato convenzionato	53.4%
Privato non convenzionato	54.6%
Pubblico gestione diretta	72.2%
Pubblico gestione indiretta	66.1%

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

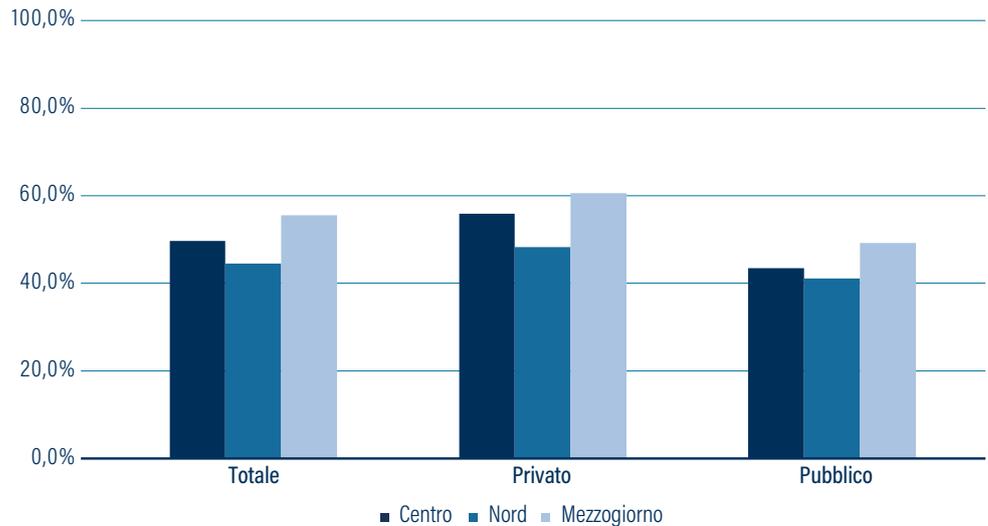
4.5. La formazione del personale

La formazione del personale, sia per quanto riguarda il livello di studi conseguito prima dell'accesso alla professione sia per la sua formazione continua, è un elemento fondamentale per garantire una elevata qualità del servizio. Se da una parte l'entrata in vigore del decreto legislativo 65/2017 ha vincolato l'accesso alla professione di educatore solo ai possessori della specifica laurea in discipline psico-pedagogiche, dall'altro non sempre l'erogazione e la partecipazione alla formazione continua sono promosse in maniera uniforme nel panorama (anche geografico) dei servizi per l'infanzia.

Riguardo alla formazione del personale educatore, in Italia il 48,1% è in possesso di una laurea in area psico-pedagogica (Figura 4). La percentuale è superiore nel Mezzogiorno (55,5%) in comparazione al Nord (49,6%) e al Centro (44,6%). L'incidenza del personale laureato è poi maggiore nel settore privato, con quasi il 53% del personale laureato, rispetto al pubblico (circa 10 punti percentuali sotto). I nidi pubblici a gestione diretta sono quelli dove l'incidenza è inferiore (38,4%) (Tabella 4). La maggior presenza di personale educatore laureato al Sud e nel settore privato è interpretabile alla luce del fatto che in

questi ambiti la presenza dei servizi per l'infanzia è più recente rispetto al Nord e al settore pubblico. In particolare, al Nord e al Centro la presenza di servizi per l'infanzia da oltre 50 anni si associa a una maggior incidenza di personale educatore non laureato, in quanto il requisito del diploma di laurea è stato introdotto, come detto sopra, solo recentemente. Al Mezzogiorno l'età media del personale non è significativamente diversa dal resto del Paese (nel pubblico è 42,1 anni e nel privato 35,6; 38,9 anni il totale), ma probabilmente la minore e più recente presenza dei servizi per l'infanzia sul territorio fa sì che i laureati riescano a coprire una maggior fetta del personale educatore.

Fig. 4 - Percentuale di personale educatore con laurea in ambito psico-pedagogico sul totale del personale educatore, per area geografica e tipologia di servizio



Nota: per laureati si intendono coloro che hanno conseguito almeno una laurea triennale

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

Tab. 4 - Percentuale di personale educatore con laurea in ambito psico-pedagogico sul totale del personale educatore, per tipologia di servizio

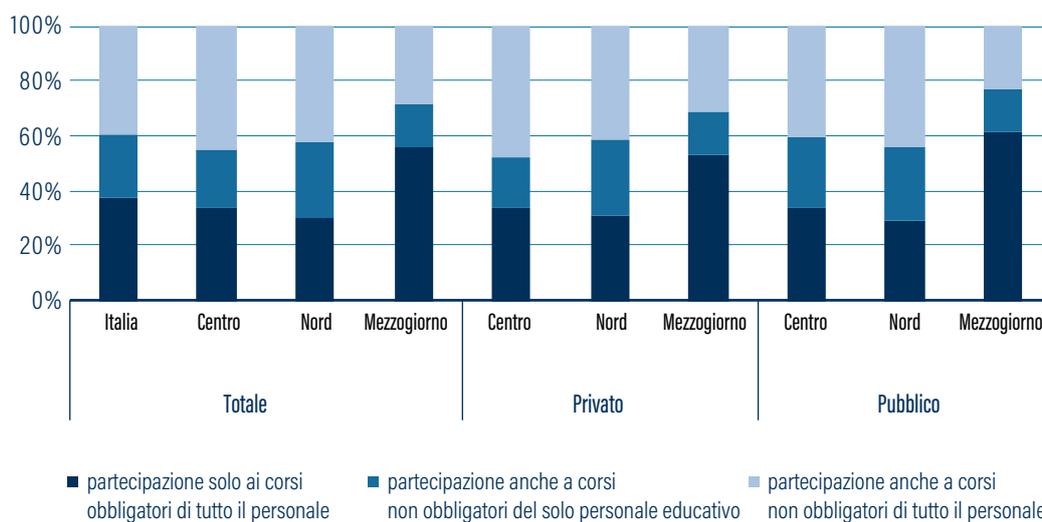
Tipologia di servizio	Con laurea
Privato	52.9%
Pubblico	43.1%
Nidi	47.6%
Sezioni primavera	50.9%
Pubblico a gestione diretta	38.4%
Pubblico a gestione indiretta	49.6%
Privato convenzionato	55.3%
Privato non convenzionato	50.3%

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

La partecipazione del personale ad attività di formazione può avvenire con diverse modalità, con corsi riservati al solo personale educatore o all'intero personale. L'analisi dei bisogni formativi e la promozione della formazione in generale sono in capo a chi svolge la funzione di coordinamento pedagogico territoriale, che dovrebbe garantirne l'erogazione sia nei servizi pubblici che in quelli privati. Non sempre le ore dedicate alla formazione vengono retribuite e questo, di fatto, ne disincentiva la partecipazione.

In generale nel Paese il 62,7% del personale ha partecipato nell'ultimo anno anche a formazione non obbligatoria, contro un 37,3% che ha partecipato alla sola formazione obbligatoria (Figura 5). Quest'ultima percentuale è maggiore al Mezzogiorno (55,9%) rispetto al Centro (33,8%) e al Nord (30,2%). Le differenze più marcate si osservano nel settore pubblico, con un 29% di personale che ha partecipato esclusivamente a formazione obbligatoria al Nord contro un 61,1% nel Mezzogiorno.

Fig. 5 - Partecipazione e coinvolgimento del personale alle attività di formazione obbligatorie e/o facoltative, per area geografica e tipologia di servizio

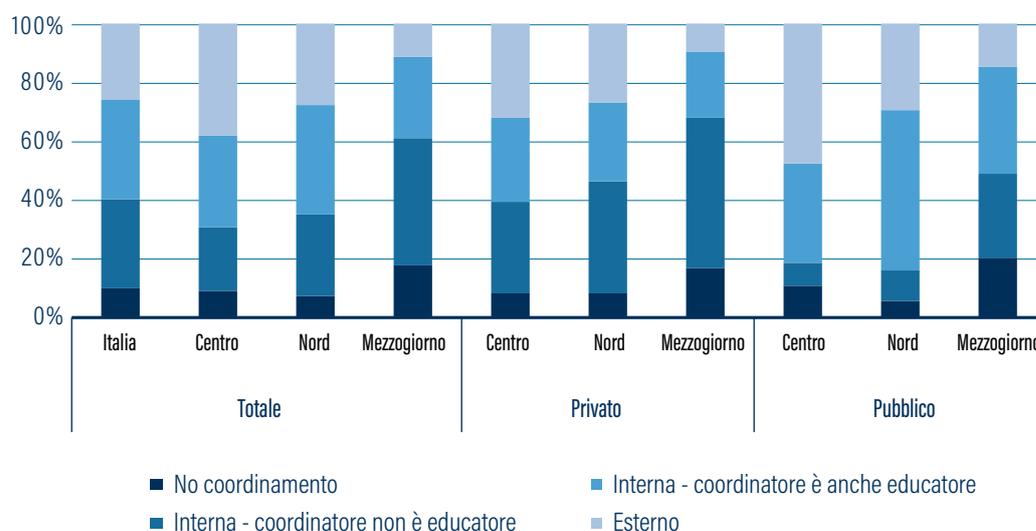


Fonte: Indagine campionaria sui nidi, i micronidi e le sezioni primavera 2022/23

4.6. Il coordinamento pedagogico

La presenza o meno di coordinatore pedagogico presso le strutture dipende in parte dalle leggi regionali e in parte dai comuni, che devono provvedere al reperimento di personale nel caso di coordinamento esterno. Se il coordinamento è interno, invece, questo può essere svolto da una educatrice o educatore. In entrambi i casi non è data garanzia che chi ricopre internamente il ruolo di coordinatore abbia i requisiti di formazione necessari per assumere tale ruolo.

Nella maggioranza dei casi il coordinamento pedagogico avviene all'interno del servizio (circa 64%), e nella metà dei casi è gestito da un non educatore (Figura 6). Il coordinamento è gestito da una figura esterna alla struttura nel 26,4% dei casi, mentre non c'è un coordinamento pedagogico nel 9,8% dei casi. L'assenza di coordinamento è un fenomeno che si osserva maggiormente nel Mezzogiorno (17,5%) rispetto al Nord (6,6%) e al Centro (8,8%). Non emergono differenze significative fra pubblico e privato, mentre il coordinamento è più spesso assente nelle sezioni primavera (17,2%) rispetto ai nidi (7,5%) (Tabella 5). Da sottolineare che le sezioni primavera sono inserite nelle scuole d'infanzia, dove non sempre il coordinamento è presente (nelle scuole dell'infanzia statali non è previsto). Laddove presente nel settore privato, nel Mezzogiorno il coordinamento è più frequentemente interno e gestito da un educatore (52% circa) piuttosto che da una figura dedicata (23%). La frequenza maggiore della presenza di un coordinatore pedagogico interno e dedicato si ha nei nidi pubblici al Nord (54,3%).

Fig. 6 - Modalità di organizzazione della funzione di coordinamento pedagogico, per area geografica e tipologia di servizio

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

Tab. 5 - Modalità di organizzazione della funzione di coordinamento pedagogico, per tipologia di servizio

	No coordinamento	Interna - coordinatore è anche educatore	Interna - coordinatore non è educatore	Esterno
Privato	9.8%	40.4%	26.0%	23.8%
Pubblico	9.7%	14.4%	45.2%	30.6%
Nidi	7.5%	29.9%	33.7%	28.9%
Sezioni primavera	17.2%	33.0%	31.7%	18.1%
Privato convenzionato	5.4%	36.5%	33.0%	25.1%
Privato non convenzionato	13.6%	42.6%	20.6%	23.2%
Pubblico a gestione diretta	15.8%	13.5%	47.3%	23.4%
Pubblico a gestione indiretta	3.6%	16.5%	43.2%	36.4%

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

Uno degli aspetti che contribuiscono alla qualità dell'offerta di servizi rivolti alla prima infanzia è il loro grado di interazione con gli altri servizi e soggetti sociali presenti sul territorio.

La precedente rilevazione campionaria, condotta nel 2022 nell'ambito dell'accordo di collaborazione fra il Dipartimento delle Politiche per la Famiglia, Istat e Università Ca' Foscari Venezia, ha approfondito diversi aspetti dell'organizzazione del servizio che riguardano la sfera dell'integrazione e dell'apertura e dei nidi e delle sezioni primavera nei confronti del territorio e della "comunità educante" (anno di riferimento 2021/2022). Attraverso una serie di quesiti specifici del questionario, sono stati indagati tre aspetti principali del rapporto tra servizi educativi per la prima infanzia e il territorio circostante: la capacità di inserirsi attivamente all'interno della comunità e di rappresentare un punto di riferimento per le famiglie e per i diversi soggetti sociali, favorendo così il pieno utilizzo delle risorse del territorio, dei singoli individui e delle associazioni; la capacità di promuovere il coinvolgimento dei genitori e di gruppi di genitori; il collegamento e la collaborazione con gli altri servizi del territorio.

I risultati ottenuti restituiscono un quadro articolato, da cui sono stati calcolati indicatori di sintesi riferiti alle tre principali dimensioni.

Passando al grado di apertura dei servizi e di condivisione degli spazi, l'indicatore di sintesi è dato dalla percentuale di nidi e sezioni primavera che hanno risposto positivamente ad almeno due dei quesiti riguardanti questo aspetto (organizzano attività al di fuori degli spazi propri del servizio; organizzano attività aperte anche ai bambini non iscritti, al di fuori dall'orario del servizio; hanno ricevuto richieste di utilizzo degli spazi da parte di cittadini e/o organizzazioni del territorio). Da questo punto di vista, soltanto una piccola parte dei servizi (9,9%) risulta raggiungere il livello di apertura e condivisione con la comunità circostante definito dall'analisi. La quota relativamente più alta si registra per i servizi del Centro (13,7%), leggermente al di sotto il Nord (10,4%) e il livello minimo si ha nel Mezzogiorno (5,1%). I nidi e le sezioni primavera privati risultano relativamente più inclini a all'apertura e alla condivisione degli spazi (11,7%) rispetto ai servizi del settore pubblico (6,7%).

Rispetto alla capacità dei servizi di favorire il coinvolgimento dei genitori, si è calcolata la quota di servizi in cui è presente un gruppo di genitori organizzato e in cui vengono svolte attività che prevedono la partecipazione dei genitori. Queste condizioni si verificano in media nel 38,7% dei servizi per la prima infanzia, quota che si riduce al 34,5% nel Mezzogiorno, mentre al Centro e al Nord è leggermente più alta (40,5% e 38,9% rispettivamente). I nidi del settore pubblico da questo punto di vista hanno un leggero vantaggio rispetto al privato (40% vs 37,9%).

Dal punto di vista dell'inserimento dei nidi (e delle sezioni primavera) all'interno di una rete territoriale di servizi, l'indicatore di sintesi proposto riguarda la percentuale di servizi che hanno risposto affermativamente ad almeno due delle sotto-dimensioni indagate: appartenenza a una rete locale di servizi educativi per l'infanzia; collaborazione con almeno due tipologie di servizi/organizzazioni del territorio (educativi, sanitari, sociali e culturali); presenza di un progetto di continuità educativa con la scuola dell'infanzia che coinvolga sia i bambini che i genitori. Oltre la metà dei servizi educativi presenti sul territorio risulta soddisfare questi requisiti. (56%) con una prevalenza più marcata al Nord (63,5%) e al Centro (57,4%), mentre il Mezzogiorno si attesta ben al di sotto (41,2%).

Come abbiamo già sottolineato, la qualità ha natura multidimensionale. In questo focus abbiamo trattato un aspetto rilevante ma finora poco preso in considerazione, ovvero quello della relazione tra qualità del servizio e caratteristiche e condizioni del personale educatore. Oltre alla necessità di integrare i vari indicatori che misurano in modo oggettivo la qualità, un aspetto considerato imprescindibile è quello della valutazione soggettiva da parte degli utenti (famiglie). Indicatori su questo versante non sono però attualmente disponibili, l'auspicio è che possano esserlo presto. La realizzazione e il miglioramento continuo delle politiche pubbliche efficaci richiede processi di monitoraggio e valutazione d'impatto in cui non può mancare la percezione soggettiva dei beneficiari.

5. Servizi di placement delle università (pubbliche) italiane: un monitoraggio¹⁶⁰

a cura di Michele Tiraboschi¹⁶¹

5.1. Ruolo e funzioni dei servizi placement delle Università: il quadro normativo e le azioni istituzionali di monitoraggio

Le politiche del lavoro – e segnatamente le politiche a favore della occupazione giovanile – sono storicamente uno degli ambiti di maggior impatto sociale su cui misurare qualità e livelli dell'azione delle amministrazioni pubbliche. Ciò a maggior ragione in una epoca come la nostra caratterizzata da grandi transizioni (demografiche, tecnologiche e ambientali) che rendono sempre più problematico, per l'assenza di robuste politiche attive del lavoro e di efficienti servizi di orientamento, ricollocazione e formazione, il tentativo di contemperare gli obiettivi di efficienza economica con quelli della giustizia sociale.

Da questo punto di vista, un angolo di osservazione privilegiato rispetto al vasto e complesso tema dei servizi per il lavoro è offerto dalla analisi dei livelli e della qualità degli uffici di placement presenti negli atenei pubblici italiani. Questo tanto in relazione alla importanza strategica del tema (i nostri giovani e lo sviluppo delle competenze e professionalità richieste dai nuovi mercati del lavoro) quanto per la possibilità di condurre una analisi mirata e completa su una platea circoscritta e tendenzialmente omogenea di soggetti erogatori del servizio (rispetto al placement universitario parliamo infatti di 67 università statali su un totale di 97 istituzioni universitarie).

Il riferimento è, essenzialmente, all'articolo 6, comma 1, lett. b), del decreto legislativo n. 276 del 2003 di attuazione della c.d. «legge Biagi». E cioè alla autorizzazione, per le università (pubbliche e private) e per i consorzi universitari, rispetto alla possibilità di svolgere attività di intermediazione in favore di studenti e laureati; autorizzazione subordinata alla interconnessione con la borsa nazionale del lavoro e alla condizione di rendere «pubblici e gratuitamente accessibili sui relativi siti istituzionali i curricula dei propri studenti dalla data di immatricolazione e fino ad almeno dodici mesi successivi alla data del conseguimento del titolo di studio».

Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. b), dello stesso decreto legislativo n. 276 del 2003 si precisa che per intermediazione si intende «l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, anche in relazione all'inserimento lavorativo dei disabili e dei gruppi di lavoratori svantaggiati, comprensiva tra l'altro: della raccolta dei curricula dei potenziali lavoratori; della preselezione e costituzione di relativa banca dati; della promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; della effettuazione, su richiesta del committente, di tutte le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute a seguito della attività di intermediazione; dell'orientamento professionale; della progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo». Va tuttavia sottolineato, a conferma della centralità del tema oggetto della nostra indagine rispetto a un progetto di modernizzazione dello Stato e segnatamente delle pubbliche amministrazioni, che il placement universitario non era stato semplicemente pensato e progettato, nell'ambito della legge Biagi, in funzione di una ordinaria attività di collocamento, quanto come occasione per superare l'autoreferenzialità dell'offerta formativa terziaria accademica lontana dalle esigenze della economia e della società e, come tale, incapace di attivare moderni percorsi per l'occupabilità dei nostri giovani (¹⁶²). Una intuizione, questa, confermata anche dalla più recente evoluzione del mercato del lavoro che segnala non solo un costante disallineamento tra la domanda e l'offerta di lavoro ma anche crescenti e strutturali difficoltà per il sistema economico e produttivo del nostro Paese di soddisfare i fabbisogni di professionalità e competenze presenti nei nuovi mercati del lavoro.

Rimasta a lungo sulla carta, anche per una non favorevole lettura da parte della riflessione accademica sulle "nuove" funzioni attribuite dalla legge Biagi al sistema universitario, la previsione di cui articolo 6, comma 1, lett. b), del decreto legislativo n. 276 del 2003 è stata oggetto di un rinnovato interesse nello scorso decennio vuoi grazie a taluni interventi "correttivi" da parte del Legislatore vuoi in ragione dell'av-

¹⁶⁰ La stesura del focus è stata realizzata dal Gruppo di lavoro composto da Fernando Camastra (visiting fellow CNEL), Serena Ciprietti (visiting fellow CNEL), Viola Francisca (visiting fellow CNEL), Giuseppina Papini (visiting fellow CNEL), Arianna Zannoni (visiting fellow CNEL).

¹⁶¹ Consigliere CNEL, Professore ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

¹⁶² Così M. Biagi, *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità?*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 2/2002.

vio del progetto FlxO (Formazione & Innovazione per l'Occupazione), promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e affidato a Italia Lavoro, finalizzato a sostenere, in termini non solo economici ma anche progettuali, la nascita e/o il consolidamento dei servizi e delle strutture universitarie di placement. È in questa fase che si registra una certa sensibilità, anche a livello istituzionale, rispetto all'effettivo funzionamento e alla qualità degli sportelli placement degli Atenei seppure l'attenzione fosse più rivolta, come indicano i principali rapporti di monitoraggio, ai modelli organizzativi e agli standard di servizi offerti dalle università, analizzati in parallelo agli (e ad integrazione degli) obiettivi di c.d. "terza missione" ⁽¹⁶³⁾ rispetto alla finalità complessiva della previsione normativa di ripensare cioè alla radice il ruolo e le funzioni tradizionali del sistema universitario (formazione e ricerca) anche in chiave di una maggiore integrazione con la società e le dinamiche dei processi economici e produttivi.

Dopo questa breve ma intensa stagione, che coincide con la riforma dei servizi al lavoro promossa dal c.d. «Jobs Act», il monitoraggio istituzionale dei servizi universitari di placement si interrompe, senza una reale spiegazione, così come da tempo sono cessate le analisi mirate sui rapporti tra università e lavoro elaborate da ISTAT ⁽¹⁶⁴⁾, che cedono il passo rispetto ad analisi condotte dalle stesse università (il principale riferimento in materia sono le indagini su profilo e condizioni occupazionali dei laureati e dei dottori di ricerca condotte dal consorzio universitario Alma Laurea). Rispetto alla occupazione giovanile l'attenzione si sposta tutta, da questo momento, sul controverso programma "Garanzia Giovani" che, pur risultando oggetto di numerose analisi di monitoraggio, non ha un preciso focus sui servizi offerti dagli uffici *placement* degli Atenei.

5.2. Le ragioni di una ricerca

Quanto sin qui evidenziato conferma l'importanza e anche l'urgenza di ripristinare un monitoraggio istituzionale dei livelli e della qualità dei servizi di placement offerti dai nostri Atenei per le finalità strategiche che essi assumono anche per espressa previsione legislativa.

Nel presente studio – che sintetizza una più ampia e complessa attività di monitoraggio e valutazione condotta dal gruppo di ricerca – ci si è in primo luogo occupati della mappatura oggettiva di quanto è possibile trovare oggi, da parte di studenti e imprese, sui siti internet degli Atenei italiani a partire dalla accessibilità o meno dei curricula degli studenti e dall'elenco dei servizi offerti (attività di orientamento al lavoro, testimonianze aziendali, promozione di tirocini curriculari ed extracurriculari, apprendistati di terzo livello (alta formazione e ricerca), dottorati industriali e in collaborazione con le imprese, attività di vera e propria intermediazione, ecc.).

Una seconda linea di indagine è consistita poi nell'analisi dell'organizzazione degli uffici di placement universitari (governance, composizione degli uffici, competenze, personale, contratti di ingaggio e professionalità, banche dati, radicamento territoriale e coordinamento con istituzioni nazionali e locali, sistemi di controllo di gestione e procedure di monitoraggio e valutazione dell'attività svolta, sistemi di monitoraggio dell'utenza e cioè domanda e offerta, costi del servizio, ecc.) mediante un confronto diretto con i referenti di alcuni atenei pubblici italiani (in particolare i responsabili dei *career service* dell'Università degli Studi di Padova, dell'Università degli Studi di Pisa, dell'Università degli Studi di Trieste, dell'Università Ca' Foscari di Venezia, dell'Università degli Studi di Verona, dell'Università degli Studi di Catania). Cfr. la Mappa degli standard di qualità dei servizi di placement universitari. Nell'ambito di questa analisi si è tenuto conto, anche in termini di possibili sviluppi evolutivi, della «mappa degli standard di qualità dei servizi di placement universitari» elaborata da Italia Lavoro e Ministero del lavoro nel 2014 nell'ambito del già richiamato progetto FlxO ⁽¹⁶⁵⁾.

Infine, in attesa della verifica delle condizioni e delle risorse per l'avvio di una vera e propria indagine campionaria, si è avviato un primo e altamente parziale tentativo di esplorazione delle opinioni e del grado di soddisfazione tanto delle imprese che degli studenti e dei neolaureati rispetto ai servizi offerti dagli

¹⁶³ In questa prospettiva, che non coglie gli aspetti di maggiore innovazione della «legge Biagi», vedi ANPAL, *Linee guida per lo sviluppo e il rafforzamento dei Career service*, 2017, pp. 37-44.

¹⁶⁴ Si veda *Università e lavoro: orientarsi con la statistica*, edito dal 2000 al 2009.

¹⁶⁵ Cfr. la *Mappa degli standard di qualità dei servizi di placement universitari*, realizzata nel 2014 nell'ambito della sperimentazione di *standard setting* promossa a partire dal 2011 dal progetto Formazione e Innovazione per l'Occupazione Scuola e Università (FlxO S&U), come risultato di un percorso partecipato di definizione e sperimentazione degli standard che compongono la qualità dei servizi.

uffici placement dei loro atenei. Questo è avvenuto mediante la somministrazione di un questionario a un campione circoscritto e puramente indicativo di aziende e studenti.

In chiusura della ricerca si è poi indicata, in un panorama alquanto incerto in assenza di una precisa spinta normativa e istituzionale dopo la legge Biagi del 2003, una buona prassi che è rappresentata dalla rete informale attivata dai responsabili dei career service italiani (vedi il § 5.6).

5.3. Una mappatura dei servizi offerti dai servizi placement degli Atenei italiani: analisi dei siti internet

Oggetto della mappatura sono stati i servizi *placement* degli atenei pubblici italiani (pari a 67 atenei pubblici) con l'obiettivo di verificare in termini oggettivi le tipologie e i livelli di servizi erogati a favore di imprese, studenti e neolaureati in linea con le previsioni e gli standard di cui al decreto legislativo n. 276 del 2003.

Sono stati analizzati tutti i 67 siti internet di ateneo – che rappresentano ad oggi il principale strumento a disposizione per la libera consultazione e la fruizione dei servizi – seguendo una griglia di lettura volta a evidenziare le caratteristiche dei servizi di *placement* e orientamento al lavoro comunicati agli utenti. L'indagine svolta copre pertanto tutti i portali degli atenei pubblici italiani (su un totale complessivo di 97 istituzioni universitarie che comprende ulteriori 19 atenei non statali e ben 11 università non statali telematiche legalmente riconosciuti).

Il modello di analisi elaborato ha permesso, innanzitutto, di concentrarsi sull'assetto organizzativo degli uffici di *Placement* e *Career Service*, così come presentato dai siti. Si deve evidenziare il carattere eterogeneo delle realtà analizzate, a dimostrazione di come non esista una struttura univoca in merito al ruolo che riveste il *placement* all'interno delle università italiane: in alcuni casi, infatti, l'ufficio *placement* è inglobato in quello di orientamento; in altri, *placement* e orientamento sono due entità distinte; in altri ancora, l'ufficio *placement* si occupa anche dei tirocini curriculari e extracurriculari, mentre in alcune università esistono uffici *ad hoc*; ancora, nel caso dell'Università della Valle d'Aosta, ad esempio, l'ufficio che si occupa di orientamento gestisce anche la comunicazione, mentre il *placement* è legato alla mobilità.

L'analisi ha riguardato anche l'area in cui i servizi di placement sono inseriti all'interno dei siti web degli atenei. Anche in questo caso, per gli atenei mappati, si è registrata una disomogeneità in quanto, per circa il 22% di questi il *placement* rientra a pieno titolo nella Terza Missione; per una percentuale pari al 28%, rientra nell'area di didattica/formazione, mentre per il 23%, questa voce fa parte dei "servizi"; laddove per i restanti atenei il *placement* viene contestualizzato in altre aree meno specifiche.

Proseguendo nell'interrogazione dei siti web di ateneo, si è tentato di comprendere le modalità di accesso ai servizi attraverso la lente degli studenti e delle imprese alla ricerca di potenziali candidati. Analizzare l'offerta di *placement* dalla prospettiva di chi quotidianamente attinge a simili servizi risulta particolarmente funzionale ai fini della presente ricerca, in quanto permette di verificare quanto gli stessi siano effettivamente accessibili e di facile fruizione, e dunque, in ultima analisi, confacente a valutarne il concreto standard di qualità.

Emerge una tendenza comune nelle realtà universitarie analizzate a rendere disponibili i servizi in discorso solo nei confronti dei propri studenti iscritti, previo accesso o registrazione tramite le credenziali di ateneo. In alcuni casi, invece, attività standard quali la correzione dei CV o i colloqui di orientamento e *placement*, sono accessibili a tutti gli studenti appartenenti a un qualsiasi ateneo italiano (in queste circostanze l'iscrizione avviene via mail o utilizzando SPID).

L'accessibilità ai servizi varia in base alla tipologia dei medesimi e non risulta possibile rilevare una tendenza comune tra gli atenei. Eventi e corsi a numero chiuso o previa iscrizione sono generalmente aperti solo agli iscritti, mentre altre iniziative sono potenzialmente fruibili da un pubblico più ampio. Da evidenziare, tuttavia, che dai siti web emerge una tendenza a circoscrivere le attività in parola a beneficio degli studenti iscritti all'ateneo di riferimento, a prescindere dall'effettiva accessibilità ad un dato servizio, dato servizio, in linea con quanto avviene anche a livello internazionale. Gli atenei offrono alla cittadinanza, allargando quindi a un pubblico più ampio rispetto a quello degli iscritti e dei laureati, numerosi servizi

e iniziative che rientrano nelle attività di terza missione, ma, più nello specifico, di *public engagement*.

Per quanto riguarda l'accessibilità ai servizi offerti alle aziende, si riscontra una certa omogeneità: per attingere alla banca dati dei CV e per poter pubblicare offerte di lavoro è necessario (anche se la legge non lo prevede) iscriversi sui portali utilizzati dagli atenei. Poiché la maggior parte di questi fa ricorso ad Alma Laurea, è importante puntualizzare che i CV in forma anonima e parziale sono a disposizione anche senza la necessità di registrarsi.

L'ultima fase della ricerca si è, infine, focalizzata sull'analisi dei servizi stessi.

L'eterogeneità già segnalata in merito alla suddivisione delle *ownership* dei vari uffici di *placement* e *career service* si riversa inevitabilmente sui servizi offerti: la correzione dei CV, così come le visite aziendali o i laboratori di preparazione ai colloqui di lavoro – attività che, a livello teorico, rientrano a pieno titolo nell'orientamento in uscita – vengono inserite dalla maggior parte degli atenei mappati all'interno dell'offerta di *placement*, la quale dovrebbe invece rispondere alla definizione di intermediazione precedentemente riportata. Al di là della definizione normativa di *placement*, è importante notare come le attività di orientamento in uscita e di *placement* siano attività sinergiche all'interno dei *career service* e come le une siano di supporto e integrate con le altre.

In merito ai singoli servizi si riscontra una certa uniformità nell'offerta, almeno per quanto concerne le attività più classiche quali i colloqui individuali di orientamento, la redazione di CV e lettere motivazionali, eventi di orientamento, i *career* e *recruiting day* e l'accesso alle posizioni aperte, nonché l'accompagnamento alla attivazione di contratti di stage e tirocini. Tutti i servizi di cui sopra sono infatti offerti da quasi il 100% degli atenei.

La forma laboratoriale per le attività di orientamento in uscita è adottata dall'86% degli atenei, in abbinamento allo strumento dei più classici seminari frontali. I laboratori proposti presentano contenuti e obiettivi variegati, e vengono spesso erogati direttamente dai dipendenti degli uffici di *placement* e *career service*, oppure in partnership con realtà formative, aziendali e di consulenza.

Servizi disponibili in maniera meno capillare, ma comunque piuttosto frequenti sono gli incontri con le imprese, declinati tanto nella forma di presentazioni aziendali in aula, quanto direttamente in azienda (proposte da circa il 57% degli atenei), e anche mediante gli strumenti delle simulazioni di colloquio e assesment (proposti da poco meno del 40% delle università).

Servizi che sembrano prendere sempre più piede negli atenei sono il *mentoring* e il *counseling*, proposti da quasi il 50% degli atenei. Il *mentoring* nello specifico prevede, in molti casi, il coinvolgimento attivo degli *alumni* dell'ateneo nel ruolo di *mentor*, se in possesso di una certa esperienza professionale.

A queste attività standard si aggiungono servizi variegati riconducibili quasi esclusivamente ai singoli atenei. Tra questi rientrano progetti dedicati ad un target esclusivamente femminile, focalizzati in particolare sugli sbocchi lavorativi in ambito STEM, o sul tema dell'imprenditorialità femminile.

Nell'ambito dell'analisi si è voluta anche verificare l'offerta di servizi relativa alle carriere internazionali, in merito alla quale si è riscontrata una scarsissima proposta da parte dei diversi atenei.

Una maggiore attenzione, ma comunque limitata solo ad un 14% delle realtà universitarie analizzate, è data dall'offerta di orientamento in uscita e *placement* dedicata agli studenti con disabilità o DSA.

I servizi offerti agli iscritti, non esclusi quelli di *placement*, sono nella quasi totalità dei casi rivolti dai *career service* anche ai neolaureati e ai laureati. Negli ultimi anni, con lo scopo principale di creare una rete tra i laureati dello stesso ateneo, le università si sono strutturate con riferimento agli *alumni*. Alcuni atenei hanno inserito i servizi agli *alumni* all'interno dei *career service*, altri si sono dotati di un ufficio *ad hoc*, in altri ancora è stata creata un'associazione. Solitamente però il *placement* per i laureati resta competenza dei *career service*, mentre le strutture nominate *alumni* offrono altro tipo di servizi, in primis il *networking*.

Per quanto concerne l'offerta dedicata agli *alumni* si nota una certa omogeneità. Trattandosi, però, nella maggior parte dei casi di associazioni il cui accesso avviene previa registrazione e versamento di una quota associativa, allo stato, non è sempre possibile disporre di dati specifici relativi alle attività di *place-*

ment a loro dedicate, che non sono comunque il core delle attività associative e quindi non sempre sono previste. L'impegno verso gli *alumni* varia considerevolmente tra le diverse regioni d'Italia. Mentre al Nord e al Centro si osservano iniziative dedicate e spazi appositamente riservati, al Sud l'offerta per gli *alumni* è spesso carente o addirittura assente.

Da ultimo, in merito ai servizi indirizzati alle aziende, si riscontra una certa omologazione: principalmente si offre l'accesso alla banca dati CV, alla pubblicazione di offerte di lavoro e stage tramite portale Alma Laurea e la possibilità di organizzare incontri e visite aziendali.

Particolare attenzione deve essere prestata alla effettiva accessibilità dei CV, la cui responsabilità grava a pieno titolo sulle università. Ad integrazione della Riforma Biagi, la legge n.183 del 4 novembre 2010 ha infatti introdotto l'obbligo in capo ai singoli atenei alla pubblicazione a titolo gratuito dei curricula dei propri studenti "all'ultimo anno di corso e fino ad almeno dodici mesi successivi alla data del conseguimento del titolo di studio" sui propri siti istituzionali.

Inoltre la successiva circolare congiunta del 4 agosto 2011 del Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca Scientifica e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, chiariva che le università "devono esclusivamente garantire adeguata informativa nelle forme previste all'art. 13 del Codice della privacy, non essendo necessario alcun consenso specifico, in quanto la raccolta e diffusione dei *curricula* è necessaria per l'esercizio dell'attività di intermediazione, prevista da una disposizione di legge (d. lgs. 276/03)".

Dall'analisi emerge che tutte le università pubblicano i CV dei propri studenti sui portali dedicati a cui, come si è già detto, le aziende possono accedere solo previa registrazione. Fa eccezione un ateneo che li rende consultabili previa richiesta scritta agli uffici di competenza. A questo proposito si segnala, per completezza, che, a seguito di un contatto con i referenti del suddetto ateneo, è stato confermato che si tratta di una soluzione temporanea dovuta ad una migrazione da un sistema informatico ad un altro.

Si nota, altresì, che la maggior parte degli atenei impone un limite al quantitativo di CV che le imprese possono effettivamente scaricare. Si chiarisce, a questo proposito, che dopo averne visionato l'anteprima, per poter accedere alla versione completa dei CV – ossia quella che presenta anche i dati personali dello studente – è necessario effettuare il download. Per poter quindi contattare un eventuale candidato è necessario scaricarne il *curriculum*. Il plafond, che varia di ateneo in ateneo, può essere rinnovato su richiesta delle imprese tramite l'invio di una mail agli uffici preposti. Tale processo tendenzialmente non richiede più di uno o due giorni.

Altre piattaforme utilizzate dagli atenei oltre ad Alma Laurea sono Jobiri e JobTeaser, a cui si aggiungono, in alcuni casi, portali di ateneo. Alma Laurea resta in ogni caso il *provider* in assoluto più utilizzato dagli atenei.

In conclusione, si può affermare che rispetto al passato il ruolo del *placement* è sicuramente cresciuto in termini di importanza e di offerta: ormai tutti gli atenei dispongono di un ufficio dedicato e propongono attività più o meno strutturate in materia di orientamento e *placement*. A livello territoriale sicuramente la situazione non è omogenea ed esistono casi particolarmente virtuosi uniti ad altri invece in cui sarebbe auspicabile un maggiore investimento in termini di risorse.

La creazione di percorsi formativi sempre più personalizzati attraverso l'utilizzo di strumenti innovativi rappresenta un aspetto fondamentale che gli uffici di Placement e Career Service devono valorizzare. Mantenere un forte legame con gli *alumni* è un'opportunità preziosa per costruire una rete di competenze unica, ricca di esperienze individuali. Questa collaborazione può essere ulteriormente rafforzata attraverso attività come il mentoring, che permette a studenti e professionisti di essere i veri protagonisti del proprio sviluppo professionale.

Nell'ottica di una connessione sempre più proficua tra mondo accademico e lavorativo sarà fondamentale mantenere e rinvigorire i rapporti e le collaborazioni con aziende e enti del territorio, con una particolare attenzione al tema dello sviluppo tecnologico e dell'imprenditorialità, come già stanno facendo alcuni atenei. Disporre di siti di facile navigazione, con contenuti ricchi e reperibili in maniera agevole è sicuramente il primo passo per rendere funzionale il servizio e far sì che venga fruito da un numero più alto possibile di *stakeholders*.

5.4. Una prima analisi qualitativa: rinvio

Con la seconda linea di indagine si è inteso avviare una prima analisi qualitativa del servizio di placement. Per avere un criterio di benchmark affidabile il gruppo di lavoro ha fatto riferimento ai parametri utilizzati in passato da Italia Lavoro e Ministero del Lavoro, articolando un focus group con una rappresentanza qualificata di referenti di alcuni dei career service italiani con cui sono stati discussi gli aspetti della governance, il radicamento territoriale e i livelli della qualità dei servizi.

L'esame delle strutture e delle funzioni dei Career Service di Ca' Foscari (Venezia), Trieste, Padova, Pisa, Verona e Catania ha posto in luce le diverse modalità con cui ciascun ateneo gestisce, indirizza e coordina i propri servizi per supportare al meglio i propri studenti e laureati e per rispondere ai fabbisogni professionali del territorio e del tessuto produttivo italiano.

Il Career Service dell'Università Ca' Foscari di Venezia, per esempio, supervisiona gli accordi e gestisce centralmente gli stage all'estero e tutto l'orientamento al lavoro. Utilizza una banca dati interna avviata nel 1999. Partecipa al consorzio Alma Laurea per il monitoraggio dell'occupabilità e organizza eventi di recruiting e attività di marketing tramite LinkedIn, pagine social e sito web. Offre counseling, orientamento professionale, seminari e workshop, mantenendo partnership strategiche con aziende e docenti per supportare gli studenti nella loro carriera.

L'Università di Trieste ha centralizzato l'orientamento e il *career service* sotto l'area dei servizi istituzionali. Le attività di orientamento al lavoro sono esternalizzate ad agenzie specializzate, mentre i tirocini esteri post laurea sono supportati dalla Regione Friuli-Venezia Giulia. Il *career service* offre selezioni pubbliche per tirocini post laurea con indennità mensili, aderisce ad Alma Laurea, oltre ad utilizzare piattaforme social come Instagram per l'azione di marketing. Collabora attivamente con rappresentanti degli studenti, e deve osservarsi che il progetto *Alumni* facilita discretamente l'inserimento lavorativo degli interessati, con testimonianze, focus sulle professioni, e programmi di *mentorship*.

Il *career service* dell'Università di Padova è di tipo centralizzato e rientra nell'area ricerca e rapporti con le imprese. Le attività comprendono counseling individuale, seminari, *workshop*, *career days*, simulazioni di colloquio e assistenza nella preparazione di CV. Partecipa a progetti europei e collabora con enti e aziende per lo sviluppo delle competenze trasversali e per *workshop* tematici sull'orientamento. Utilizza una piattaforma proprietaria per la gestione di offerte di lavoro e tirocinio. Il progetto di mentoring, laboratori esperienziali e osservatori sul mercato del lavoro sono strumenti chiave per il supporto agli studenti e ai laureati. Il *career service* di Padova gestisce anche tirocini *incoming* e mantiene partnership con enti come Confindustria e Infocamere (con cui è attivo un progetto per lo studio dell'imprenditorialità dei laureati UniPD), utilizzando Alma Laurea e feedback strutturati per il monitoraggio dell'occupabilità e la valutazione delle attività

Il *career service* dell'Università di Pisa è centralizzato e fa parte della Direzione Ricerca e Valorizzazione delle Conoscenze. Le attività principali comprendono consulenza individuale, seminari e workshop, orientamento al lavoro e gestione di eventi di *networking* e *career days*. Un comitato di coordinamento, con delegati da ogni dipartimento, si riunisce alcune volte l'anno per pianificare e condividere le attività. Offre servizi di orientamento per studenti e neolaureati (consulenza individuale e di gruppo con seminari e workshop) e collabora con aziende e associazioni di categoria per eventi di recruiting e di orientamento. Utilizza Alma Laurea e *JobTeaser* per l'incrocio domanda-offerta e per il monitoraggio dell'occupabilità, predisponendo un follow-up con questionari per valutare l'efficacia delle attività. Le attività di mentoring sono in crescita, supportate da una piattaforma dedicata agli alunni, con eventi come aperitivi e podcast per condividere esperienze professionali.

Il *career service* dell'Università degli Studi di Verona, recentemente rinominato, fa parte dell'area servizi e post-laurea sotto la direzione offerta formativa, servizi e segreterie studenti. Le attività principali includono colloqui individuali per l'orientamento, aiutando laureandi e neolaureati nella ricerca di lavoro e nella preparazione del CV. Organizza laboratori sulle soft skills in collaborazione con enti e aziende, rivolti anche a dottorandi e dottori di ricerca. Un evento chiave è *il Recruiting Day*, che si tiene due volte l'anno in collaborazione con le Camere di Commercio di Verona e Vicenza. Durante l'evento, le aziende si registrano su una piattaforma sviluppata con Infocamere, partecipando sia online che in presenza. Utilizza i social media e comunicazioni dirette per promuovere le proprie iniziative, garantendo un'ampia diffusione delle informazioni tra studenti e laureati.

L'Università di Catania ha riorganizzato la governance della terza missione nel 2022, separando l'orientamento in entrata sotto l'area della comunicazione e mantenendo il career service nella terza missione. Quest'ultimo è articolato in quattro uffici: tirocinio extracurricolare, *placement*, *job training* e sviluppo competenze trasversali. Il sistema di intermediazione, avviato nel 2008, organizza campus recruiting targettizzati per specifici settori, coinvolgendo direttamente le aziende. L'adozione del sistema di gestione della qualità ISO 9001:2015 ha migliorato le pratiche operative. Nonostante le risorse limitate, l'università collabora strettamente con i dipartimenti e le aziende. Le attività di placement e orientamento sono supportate da Alma Laurea, sebbene ci siano sfide burocratiche nella gestione dei tirocini e degli apprendistati. Gli eventi di *career day* e laboratori professionali sono apprezzati, e il monitoraggio delle attività è effettuato tramite questionari di follow-up.

L'analisi ha riguardato, inoltre, l'organizzazione degli uffici ed il radicamento territoriale. Dall'indagine è emerso che le risorse variano notevolmente da una Università all'altra. In generale, gli uffici sono composti da un numero esiguo di professionisti a tempo indeterminato, con competenze diverse (psicologi del lavoro e dell'orientamento, esperti di risorse umane, laureati in diverse discipline), da personale a tempo determinato, da qualche collaboratore esterno e da studenti a 150/175/200 ore. Gli uffici hanno a disposizione un proprio budget per finanziare le attività.

Ad esempio, il *career service* dell'Università Ca' Foscari ha 16 persone a tempo pieno, 1 psicologa esterna, alcuni studenti a 150 ore e 4 volontari del servizio civile per una popolazione di 23.000 studenti, ed ha a disposizione un budget di euro 250.000 annuale.

L'ufficio placement dell'Università di Padova invece ha 18 risorse (6 a tempo determinato) per 70.000 iscritti ed un budget a disposizione di euro 200.000 annuale.

Il *career service* dell'Università di Trieste per una popolazione di 17.000 studenti ha a disposizione 5 dipendenti a tempo pieno e indeterminato e si avvale di un tirocinante per 12 mesi attraverso un progetto formativo e di uno o due studenti 175 ore. Inoltre, dispone di un budget di euro 250.000 annuale.

Il *career service* dell'Università di Pisa conta circa 48.000 studenti e si avvale di 4 persone a tempo indeterminato con competenze trasversali, tra cui master in comunicazione, risorse umane e statistica; 1 risorsa a tempo determinato finanziata con progetti europei; 1 psicologo del lavoro a tempo indeterminato finanziato dall'Ateneo e 2 studenti a 150 ore. Il budget annuale ammonta a circa euro 180.000.

Il *career service* dell'Università di Verona ha un numero esiguo di risorse: 3 persone a tempo pieno, uno psicologo del lavoro e un collaboratore con un budget di 200.000 euro annui.

Il *career service* dell'Università di Catania opera con un team di 5 persone a tempo indeterminato e collabora con altri dipartimenti dell'Ateneo.

I *career service* delle Università si avvalgono di diverse strategie di marketing e comunicazione, volte a raggiungere le aziende e i laureati. I canali più utilizzati sono i siti web e i social media che fungono da vetrina virtuale, dove pubblicare offerte di lavoro, informazioni sui servizi offerti e notizie dal mondo del lavoro. Attraverso newsletter e mailing list, invece, si mantiene un contatto diretto con i laureati, aggiornandoli sulle opportunità lavorative e sugli eventi in programma. Inoltre, gli uffici di placement organizzano anche eventi e seminari. Tutti gli Atenei si avvalgono di Alma Laurea, per il profilo e il monitoraggio degli esiti occupazionali dei laureati. Alcune Università hanno sviluppato una propria banca dati interna, altre utilizzano anche il portale Job Teaser per la ricerca di tirocini, anche all'estero.

Sulla base della analisi condotta emergono come punti di forza la presenza di risorse qualificate e la rete di contatti e networking abbastanza sviluppati. Come punto di debolezza in alcune Università emerge soprattutto la carenza di personale e risorse economiche adeguate.

Altro punto carente, che conferma l'importanza di avviare una vera e propria indagine campionaria per misurare livelli e qualità dei servizi, è il sistema di monitoraggio. Non mancano report interni ai singoli Atenei ma questi hanno una valenza esclusivamente interna, e non sono strutturati, mancando risorse dedicate a simile mansione. Talvolta vengono praticate indagini di *customer satisfaction* specifiche per singoli eventi di recruiting e di orientamento (UNIVE, UNITS, UNIPD, UNIFI) ed anche su laboratori professionali, come altresì sul concreto utilizzo dei CV degli studenti/neolaureati da parte delle aziende che

ne abbiano fatto richiesta all'Università interessata (UNIFI). Simili strumenti di follow up, seppure non calendarizzati, permettono agli uffici di placement di misurare quantomeno la partecipazione qualitativa e quantitativa ai career days, che vengono organizzati anche a livello di singolo dipartimento (UNIVR). Deve evidenziarsi, inoltre, lo sforzo di alcuni atenei (UNICT, UNIFI) di tenere traccia del match domanda-offerta di lavoro, talvolta obbligando le aziende che siano interessate a ricevere altri CV rispetto al plafond disponibile (ad es. 100 CV), a rilasciare un feedback sull'inserimento o meno del neolaureato nel tessuto imprenditoriale di riferimento.

A livello istituzionale costante, negli Atenei che sono stati oggetto di osservazione analitica, è il riferimento al monitoraggio predisposto su base periodica dal Consorzio Interuniversitario Alma Laurea che raggruppa 82 Atenei e che, tuttavia, in quanto espressione del sistema universitario non offre un punto di vista terzo rispetto alla qualità e ai livelli dei servizi di placement offerti dai nostri Atenei.

5.5. Il grado di soddisfazione di imprese, studenti e neolaureati: prima esplorazione e rinvio

Ancora più critica, e tale da confermare l'urgenza di una vera e propria indagine campionaria in materia, è l'assenza di un monitoraggio istituzionale e terzo rispetto alla verifica della soddisfazione degli utenti: studenti, neo-laureati, imprese e operatori (pubblico o privati autorizzati / accreditati) del mercato del lavoro. Sono questi i soggetti che dovrebbero e potrebbero fornire le risposte più attendibili rispetto alla qualità e ai livelli dei servizi offerti dagli Atenei italiani in materia di placement.

Un sondaggio svolto su un numero limitato di imprese, pertanto non rappresentativo dell'intera popolazione di riferimento, segnala luci e ombre. Giudizi positivi sugli operatori dei servizi e la loro professionalità ma anche carenze e lacune nell'accompagnamento alla ricerca di profili professionali coerenti con le esigenze delle imprese e del tessuto produttivo. In taluni casi anche la difficoltà di accedere ai CV degli studenti che pure, ai sensi della legge Biagi, dovrebbero essere resi direttamente accessibili sui siti di Ateneo. Secondo alcune aziende, determinati servizi andrebbero ottimizzati, in particolare, il supporto nell'utilizzo della banca dati dei curriculum, poiché si sono registrate delle difficoltà e frustrazioni nel ricevere l'assistenza desiderata.

Lato studenti, invece, si registra un discreto livello di fiducia nei servizi proposti dalle università. La maggior parte dei giovani intervistati ha utilizzato i servizi di orientamento professionale, evidenziando una buona consapevolezza e utilizzo delle risorse disponibili. In una scala di gradimento, i portali online per le offerte di lavoro sono risultati particolarmente utili per gli universitari, seguiti da eventi di networking, fiere del lavoro e programmi di stage e tirocinio. In generale, l'ufficio placement è percepito come efficace o abbastanza efficace nel supporto degli studenti verso la transizione nel mondo del lavoro. Circa metà degli studenti interpellati ha ricevuto consulenza o supporto personalizzato, giudicandolo "abbastanza" adeguato. La maggior parte degli studenti ha partecipato a eventi di networking o workshop, suggerendo un buon livello di coinvolgimento in attività extra-curricolari utili per lo sviluppo professionale, seppure si deve dare atto che una parte significativa non li ha considerati o utilizzati, probabilmente non essendone a conoscenza.

5.6. Alla ricerca di buone pratiche: la rete informale dei career service italiani

Il venir meno del programma FixO del Ministero del lavoro, a sostegno e supporto dell'attività dei servizi placement delle Università, ha reso incerto tanto il compito che il relativo raggio di azione dei servizi di placement e orientamento al lavoro.

Di particolare importanza, da questo punto di vista, è pertanto la rete informale costituita, a partire dal 2009, dai responsabili dei career service italiani con lo scopo di promuovere e supportare lo sviluppo degli uffici placement. Questa iniziativa ha consentito la messa a punto di una "Carta dei servizi essenziali" che ciascun Ateneo del network si impegna a garantire agli utenti (studenti, imprese, laureati). Uno degli scopi della rete informale era ed è proprio quello di collaborare per permettere a tutti gli Atenei di raggiungere uno standard di servizi minimi il più possibile omogeneo.

Centrale, in questa prospettiva, è il dialogo con i delegati di Ateneo di volta in volta coinvolti nelle riunioni annuali della rete e anche lo sforzo di mettere a punto i profili professionali degli operatori incaricati di gestire ed erogare servizi di placement universitario, la configurazione organizzativa del servizio in termini di assetto, ruoli, funzioni, le integrazioni con altre aree organizzative delle Università (didattica, servizi agli studenti, diritto allo studio). Il confronto con questo network ha consentito al gruppo di ricerca di verificare come, nel tempo, i vari uffici placement si siano progressivamente trasformati erogando non solo servizi di placement in senso stretto ma anche attività di orientamento al lavoro diventando dei veri e propri career service.

L'iniziativa, dopo alcuni alti e bassi, è stata rilanciata in modo deciso nel 2019 ispirandosi alle esperienze europee di placement summit e focalizzando la loro attenzione sullo scambio di buone pratiche tra gli Atenei e sul ricorso a più moderni strumenti informatici e tecnologici. Gli incontri annuali della rete vedono oggi la partecipazione di oltre 45 Atenei e di circa 120 tra operatori e responsabili dei rispettivi career service.

5.7. Conclusioni

L'analisi qui condotta, che ha riguardato la totalità degli Atenei pubblici italiani, mostra luci e ombre e conferma l'importanza di monitorare con maggiore continuità e profondità di analisi i servizi *placement* che sono attori cruciali per concorrere a garantire l'occupabilità degli studenti universitari e, al tempo stesso, per ripensare l'offerta formativa universitaria così da migliorare le prospettive occupazionali dei nostri giovani e rispondere alla crescente domanda di specializzazioni, professionalità e competenze che sono oggi di difficile reperimento sul mercato del lavoro.

6. Servizi per le città

RIGENERAZIONE URBANA: STRATEGIE E STRUMENTI PER IL FUTURO SOSTENIBILE DELLE CITTÀ

a cura di Massimo Giuntoli¹⁶⁶

6.1. Premessa

Sarebbe una pura illusione ritenere che i forti cambiamenti climatici, l'inquinamento e la distruzione delle risorse, la crisi energetica, le condizioni di vita nelle grandi città che accentuano le disuguaglianze sociali, possano essere affrontati soltanto con il ricorso all'innovazione tecnologica. Non è sufficiente la sola tecnologia, occorre un diverso approccio culturale con cui affrontare i nodi cruciali dell'attuale sistema basato sulla corsa forsennata verso il depauperamento delle risorse.

Vi è ormai la certezza che in assenza di profondi cambiamenti è a rischio l'equilibrio del nostro pianeta e ciò avrà effetti devastanti sulla vita delle persone. Abbiamo avuto recentemente la dimostrazione concreta di ciò che potrà accadere. Ci riferiamo ai fenomeni climatici contrastanti che si sono registrati nel nostro Paese, sia al Nord, sia al Sud, in particolare la recente alluvione della Romagna e i problemi derivanti dall'assenza di piogge e di conseguente crisi idrica registrati nel Sud del Paese. Questi episodi sono soltanto una anticipazione di ciò che può accadere che potrà presentarsi con ben maggiori proporzioni, producendo enormi effetti distruttivi del territorio e di grave rischio per la sicurezza di intere popolazioni. A tutto ciò non si può restare indifferenti e ci coinvolge sul piano delle nostre competenze e su quello etico.

Vanno quindi ripensate le strategie urbane e territoriali, quali aspetti decisive nella lotta ai cambiamenti climatici e per garantire un futuro sostenibile alle nuove generazioni.

Sul futuro della città e sull'avvio di modalità innovative nel concepire il ruolo e le funzioni degli agglomerati urbani, sono state dette molte cose e si sono elaborate teorie e strategie, anche diverse, ma che risentono della crisi che, ormai da lungo tempo, investe la teoria della città.

Un dato è certo il futuro della città non potrà che sostanzarsi in un sistema urbano policentrico e sullo sviluppo massivo dei servizi di prossimità, nell'ottica di un profondo cambiamento delle strategie urbanistiche – finora basate sullo zoning e sull'organizzazione funzionale delle città – che hanno nel tempo aggravato le condizioni di vita nelle aree urbane. Ripensare la città è una necessità storica, oggi più che mai abbiamo il dovere di proporre nuovi modelli in cui portare a sintesi i criteri di sostenibilità, di inclusione sociale con la qualità degli edifici e degli spazi urbani. Ridurre gli sprechi ed aumentare il benessere urbano, potremmo dire in estrema sintesi. Il PNRR è una grande opportunità, abbiamo considerevoli risorse da utilizzare in direzione dell'Agenda Urbana che ci consentono, mai come adesso, di avviare importanti processi integrati di rigenerazione urbana e di dare vita a nuovi modelli urbani. La città policentrica deve porre attenzione agli estremismi che sul piano teorico lavorano più su assetti urbani fondati sulla separatezza invece che sulla integrazione delle parti della città. Ciò vuol dire pensare la città senza stereotipi e senza idee salvifiche stante la sua complessità ed il coacervo delle problematiche che la interessano, da quelle sociali a quelle economiche e finanziarie a quelle culturali. Esprimiamo il nostro apprezzamento per la ripresa dell'iter parlamentare sulla rigenerazione urbana che rappresenta un tema fondamentale per il futuro delle nostre città. Qualcosa si muove!

Questa rinnovata attenzione ci fa ben sperare anche sulla possibile realizzazione della riforma del governo del territorio che non può più essere rinviata. Governo del territorio, rigenerazione urbana e futuro della città sono questioni intimamente connesse. Tali questioni hanno la necessità di definire obiettivi comuni, per creare le condizioni di una maggiore integrazione delle attività umane legate alla residenza, al lavoro, a tutti i servizi sociali necessari, all'istruzione, alla salute, al tempo libero. Questa integrazione ha lo scopo di migliorare la qualità della vita delle persone e di permettere loro il più facile ed ampio accesso a tutte le funzioni urbane.

¹⁶⁶ Consigliere CNEL, Responsabile dipartimento Lavoro del Consiglio Nazionale degli Architetti.

Vi è la necessità che il testo di legge preveda innanzitutto la definizione dei principi e delle finalità che devono guidare la strategia della rigenerazione urbana, così come è fondamentale definire i compiti dello Stato nell'ambito di un piano nazionale volto ad attivare processi rigenerativi diffusi nelle nostre città. In questo senso utile sarebbe istituire una Cabina di regia con la partecipazione di tutti i soggetti istituzionali e di governo per coordinare l'insieme degli interventi di rigenerazione in maniera efficace, evitando il moltiplicarsi dei centri decisionali. La rigenerazione urbana va intesa come una strategia strutturale e permanente, volta a migliorare la qualità di vita dei cittadini ed a realizzare le città del prossimo futuro. Per queste ragioni bisogna evitare azioni puntuali su singoli edifici o unità edilizie, lavorando invece con interventi integrati e sostenibili per aree e ambiti urbani.

Aspetto non secondario per la messa a terra dei processi rigenerativi urbani è la partecipazione dei cittadini, per meglio garantire il raggiungimento degli obiettivi e mantenere un rapporto di coerenza con le caratteristiche specifiche dei singoli territori e con i bisogni reali delle comunità.

Il futuro della città dovrà sempre più caratterizzarsi per significative innovazioni sociali, per la capacità di porre in essere processi inclusivi con particolare attenzione ai servizi di prossimità nelle aree periferiche, alla mobilità ed alla infrastrutturazione del sistema del verde con l'obiettivo di rendere le nostre strutture urbane policentriche, ponendo fine gli attuali modelli della città monocentrica ed incentrate in una logica di "separazione".

La Rigenerazione urbana è una necessità storica in quanto è ormai improcrastinabile la realizzazione di nuovi modelli per mettere a sistema i principi di sostenibilità, inclusione sociale con la qualità degli edifici e degli spazi urbani e migliorare, così, la qualità della vita delle persone.

Il PNRR è l'occasione, per la quantità di risorse disponibili, per realizzare il futuro delle nostre città, per attivare processi rigenerativi, per realizzare importanti infrastrutture, per creare le condizioni per la transizione ecologica ed energetica e per attivare processi inclusivi e di partecipazione. L'auspicio è che questo processo non si interrompa. Confidiamo nel fatto che si possano destinare, al più presto, nuove coperture finanziarie ai progetti che riguardano le città in sostituzione dei fondi che il nuovo PNRR ha rimodulato.

La rigenerazione urbana, inoltre, è una risposta immediata al principio del risultato dove il rapporto pubblico e privato è in funzione di obiettivi che vengano preventivamente definiti. L'ipotesi di lavoro più concreta è quella in cui la committenza abbia la possibilità di mettere insieme soggetti diversi individuando preventivamente quali possono essere quelli da coinvolgere nei processi di rigenerazione, tenendo sempre ben fermo, come elemento fondamentale il ruolo del progetto e dei progettisti.

Altro aspetto decisivo scaturisce dalla Direttiva europea sul rendimento energetico degli edifici: la Direttiva "case green", con la quale l'Unione Europea intende ridurre del 55% entro il 2030 le emissioni nocive rispetto ai livelli del 1990. Rigenerare il patrimonio edilizio, quindi, deve fare i conti con il tema di migliorare l'efficienza energetica degli immobili, obiettivo questo qualificante per la transizione ecologica e combattere, allo stesso tempo, la crisi energetica. Resta da vedere se e come il nuovo assetto europeo vorrà mantenere i precedenti obiettivi e proseguire con la strategia già tracciata, e raggiungere le emissioni zero entro il 2050, sapendo che il raggiungimento degli obiettivi prefissati non potrà non avere un forte impatto sulle nostre città in particolare per la presenza di quasi 1,1 milioni di edifici residenziali costruiti tra il 1946 e il 1989 che richiedono urgenti interventi di riqualificazione edilizia ed energetica e possibilmente da inserire nell'ambito di una strategia di rigenerazione urbana sostenibile.

Si dovrà attendere, comunque, presumibilmente il 2025 per l'approvazione da parte di tutti gli Stati del testo definitivo della Direttiva "case green". La Direttiva prevede una serie di deroghe per "attuarne" l'impatto.

La situazione dell'Italia presenta delle significative e specifiche peculiarità ed è sicuramente diversa, sotto molti punti di vista, da quella degli altri Paesi europei. Tuttavia, si ritiene che l'opposizione alla Direttiva sia diventata terreno di scontro tra europeisti e non e che l'allarme lanciato da questi ultimi circa un attacco al bene primario degli italiani sia del tutto inesistente. Né va dimenticato che la Direttiva non inventa nulla di nuovo, è la revisione di un testo già esistente finalizzato alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e del consumo energetico nel settore entro il 2030. Ora si chiede di accelerare questo processo estendendolo ad un numero maggiore di edifici. E questo, probabilmente, ha creato eccessivi allarmismi.

La transizione ecologica rappresenta uno dei pilastri del Next Generation EU, il PNRR vi destina circa 71,7 miliardi e l'applicazione della Direttiva è un tassello di questo processo. Può essere indubbiamente una grande opportunità per il settore dell'edilizia nell'ambito di una più generale strategia volta alla realizzazione della rigenerazione delle nostre città, può esserlo soprattutto per migliorare la qualità di vita dei cittadini. Sul fronte dei problemi finanziari la Direttiva prevede l'utilizzo dei finanziamenti derivanti dal PNRR - oppure l'implementazione di un apposito fondo l'Energy performance renovation fund - ma sarà anche strettamente necessario adottare un piano di incentivazione finanziario e fiscale uniforme per consentire a tutti i soggetti coinvolti di poter disporre delle risorse necessarie.

L'idea che è possibile ripensare il futuro della città richiede nuovi e più adeguati strumenti per la riorganizzazione del sistema e delle metodologie di intervento. Lo strumento che, a nostro avviso, può essere risolutivo è quello del partenariato pubblico-privato. Cioè la capacità di mettere insieme l'interesse pubblico, tra programmazione e funzioni di controllo, con la capacità del privato, tra sviluppo delle competenze, nuove tecnologie, efficienza della struttura organizzativa e produttiva.

La Pubblica Amministrazione dovrà rivedere molto della sua attuale struttura, ha bisogno di innovazione e di effettuare la transizione digitale, ha bisogno al suo interno di nuove competenze e professionalità. La tanto agognata riforma della P.A. - era una delle riforme strutturali connesse al PNRR - non potrà avere luogo se non si definiscono prioritariamente scopi e funzioni della struttura burocratica dello Stato, delle Regioni e dei Comuni. Una riforma strutturale e sistemica in grado di consentire il governo dei processi, la definizione dei modelli innovativi di programmazione, la capacità e le competenze per il controllo e la valutazione dell'attuazione delle scelte di governo.

Senza una riforma che abbia questi presupposti lo stesso strumento del partenariato pubblico-privato sarà "un'anatra zoppa" e quindi non in grado di dispiegare le sue effettive potenzialità.

6.2. Il futuro della città - tra innovazione e programmazione.

È indispensabile avviare in tempi brevi un ampio confronto interno ed esterno sul tema del governo del territorio per individuare l'insieme dei cambiamenti strutturali di cui c'è un assoluto bisogno. Senza ripensare i contenuti del governo del territorio non sarà possibile sviluppare strategie innovative e di transizione. Città e territori sono gli scenari entro cui si attueranno programmi e misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e dei fondi UE, bisogna, allora, collegare la programmazione delle risorse con i principi di difesa dell'ambiente, degli ecosistemi, del paesaggio e della biodiversità. Da qui la necessità di avere nuovi strumenti normativi che devono definire principi e contenuti innovativi. Le riforme devono avere come compito primario quello di ripensare le città in cui viviamo per realizzare nuovi modelli abitativi e di vita fondati sui concetti di prossimità e di inclusività sociale.

L'idea che l'urbanistica sia la disciplina per dare ordine all'organizzazione funzionale della vita delle comunità è stata, come abbiamo sempre sostenuto, messa in crisi dalla pandemia che ha generato nuove forme di lavoro, dando vita a vari fenomeni ancora da tutti da indagare. Il rapporto tra partecipazione ed inclusione sociale diventa uno dei temi centrali da indagare per riconsiderare il modello di città fondato su una struttura rigidamente monocentrica e dare, invece, vita a sistemi policentrici per superare la dicotomia tra centro e periferia attraverso un decentramento di poteri e di risorse e la diffusione dei principali servizi di prossimità, incrementando appunto i processi di inclusione sociale.

Il nuovo modello di città non potrà prescindere dal cambiamento delle forme di governo urbano e metropolitano che, soprattutto nelle grandi aree metropolitane, dovrà basarsi su un reale decentramento dei poteri e nella costruzione di una democrazia che si avvale di diverse e nuove forme di partecipazione, compresa quella che attiene alla trasformazione digitale.

In ogni caso il nostro Paese ha bisogno di porre al centro l'Agenda Urbana poiché le città saranno sempre più protagoniste del cambiamento e principale motore della trasformazione. Le trasformazioni trovano nel PNRR lo strumento per finanziare e creare le condizioni per un futuro di innovazione e per un cambio di sistema in coerenza con le strategie della transizione ecologica e della green community. Ma proprio qui risiedono alcune criticità.

Ad una così significativa disponibilità di risorse non corrisponde una altrettanto significativa elaborazione di politiche per ripensare la città e, in particolare, manca ancora oggi la definizione di una efficace strategia per la rigenerazione urbana. Sul tema della rigenerazione sostenibile rileviamo una ripresa delle iniziative parlamentari da parte di diverse forze politiche e ciò, al di là dei loro contenuti, costituisce una importante novità quantomeno di rinnovato interesse verso le politiche rigenerative.

È d'obbligo addentrarsi quantomeno brevemente nell'impianto legislativo che governa le responsabilità dello Stato o delle Regioni, che ha visto un momento cardine nella riforma costituzionale del 2001. È stato introdotto il concetto di Governo del Territorio tra le materie di legislazione concorrente su cui possono intervenire le Regioni, eliminando la parola Urbanistica, che figurava in precedenza nell'Art. 117. Il Governo del territorio è inteso in senso lato, ossia non limitato all'esercizio dell'urbanistica e dell'edilizia ma contenente tutto ciò che riguarda l'uso del territorio. Lo strumento, pertanto, è illogico che sia attribuito solo alle competenze Stato o solo localmente alle Regioni, ma, dovrebbe rispettare questa sua attitudine "multilivello" determinata dai temi così svariati che riguarda. Affinché questo avvenga, sarebbe opportuno produrre leggi che permettano la realizzazione di questa pluralità e accelerino la crescita.

Occorre rispondere alla necessità di dotare il paese di principi chiari e condivisi per il governo del territorio. Tale necessità si inserisce nella volontà di trovare una linea da perseguire tra le diverse iniziative in un contesto legislativo che dal 2001 fa convergere 19 materie di ordinamento giuridico, inclusa la gestione del territorio. Serve dunque una legge capace di delineare una norma generale che sia in grado di interagire con tutti i settori coinvolti nella crescita del territorio. Il fulcro per comprendere l'iniziativa intrapresa e la legge stessa, risiede nei concetti di multifunzionalità, cooperazione e coerenza. Questi concetti sono cruciali per affrontare una materia tra le più ricche di implicazioni e sfaccettature, soprattutto considerando l'eterogeneità della conformazione sociale, politica e territoriale del Paese. Questa eterogeneità si riflette nei protagonisti che partecipano al dibattito ovvero Comuni, Regioni, Enti locali e infine lo Stato.

Per comprendere l'urgenza e la necessità di dotarsi di un'efficiente legislazione per il governo del territorio, occorre partire dalla vigente Legge n. 1150 del 1942. Approvata in un'epoca segnata da profonde trasformazioni sociali ed economiche, ha introdotto nel nostro ordinamento le linee guida per lo sviluppo edilizio e l'assetto dei centri abitati, coerentemente con i principi culturali degli anni '40.

Serve oggi un'impostazione che favorisca un approccio più flessibile e partecipativo, in grado di valorizzare le specificità locali coinvolgendo attivamente le parti coinvolte nelle decisioni che riguardano il territorio. Puntare su un sistema di pianificazione riformato, introducendo strumenti di partecipazione e valutazione, non solo promuoverebbe una pianificazione più efficace e sostenibile, ma permetterebbe di contribuire al raggiungimento degli obiettivi della transizione ecologica e dello sviluppo sostenibile, allineandoci ai più alti livelli nordeuropei.

I principi cardine devono riguardare la pianificazione partecipativa e inclusiva, la sostenibilità, la coerenza e la semplificazione dei processi decisionali, nonché la giustizia ambientale e sociale. Le finalità, a loro volta, si concentrano sulla rigenerazione urbana, la tutela delle risorse naturali e culturali, la promozione della mobilità sostenibile, l'accesso ai servizi e la costruzione di comunità resilienti. La rigenerazione urbana, intesa come un insieme di interventi coordinati, mira a recuperare e riqualificare il patrimonio edilizio esistente, a promuovere la rigenerazione urbana e a migliorare la qualità della vita.

Il principio di eguaglianza territoriale, sancito dalla Costituzione, trova dunque nel Governo del Territorio una nuova e più efficace attuazione. La definizione di Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) rappresenta un passo fondamentale verso la garanzia di un accesso equo ai servizi essenziali per tutti i cittadini e in tutte le aree del Paese.

Superando il rigido modello ereditato dalla legge 1150/42, la proposta promuove un approccio più flessibile, partecipativo e orientato al risultato. Impensabile, nel 2024, continuare a pensare alla progettazione urbanistica come a un abaco formato da standard e indici rigidamente percentuali che non invitano a un pensiero critico adeguato al contesto. Anzi, spesso vincolano a un modello di vita ormai desueto in cui, ad esempio, l'automobile era protagonista della viabilità, oppure il quantitativo di verde finiva per essere una cifra a cui adeguarsi con fatica, e non parte integrante di una progettazione fatta di spazi che devono migliorare la vita dei cittadini. Il rischio è dunque, nella progettazione, focalizzarsi sul pieno, leggendo i vuoti come spazi di risulta dalla costosa manutenzione, ben lungi dall'essere bene collettivo promotore invece di aggregazione e tempo libero o resi sicuri per la circolazione di chiunque.

A tal proposito, la nuova normativa introdurrebbe una serie di innovazioni cruciali, quali la co-pianificazione interistituzionale e la valutazione ambientale strategica favorendo un approccio più sistemico alla pianificazione, maggiore flessibilità nei processi decisionali, riducendo la burocrazia e accelerando i tempi di attuazione degli interventi e maggiore partecipazione dei cittadini e degli stakeholders ai processi decisionali, rafforzando il legame tra pianificazione e bisogni della comunità.

Anche il contrasto al consumo di suolo avrebbe un ruolo centrale nel Governo del Territorio, concentrandosi sulla tutela e la valorizzazione delle risorse naturali, sulla riduzione dell'impatto ambientale e sulla promozione della biodiversità. Senza queste finalità, strettamente interconnesse, la transizione ecologica e lo sviluppo sostenibile, sarebbero inconseguibili.

Lo Stato, attraverso la definizione del Quadro strategico nazionale, fornirebbe le linee guida generali per lo sviluppo del territorio, mentre le Regioni e gli Enti locali sono chiamati a declinarle a livello locale, tenendo conto delle specificità dei rispettivi territori.

La co-pianificazione, intesa come partecipazione attiva e paritaria di tutte le istituzioni coinvolte, favorisce un confronto costruttivo e una maggiore coerenza tra i diversi livelli di pianificazione.

La pianificazione territoriale, così ridefinita, assume un ruolo centrale nel governo del territorio, orientando le scelte di sviluppo e garantendo la coerenza tra le diverse politiche settoriali. I piani territoriali, elaborati a livello regionale, metropolitano e provinciale, costituiscono il quadro di riferimento per la pianificazione urbanistica e per le altre politiche che incidono sul territorio.

Aspetto altrettanto importante è la fiscalità urbanistica, collegato strettamente alla pianificazione alla gestione delle risorse finanziarie. Attraverso la perequazione urbanistica e l'introduzione di nuovi strumenti fiscali, si mira a incentivare comportamenti virtuosi e a sostenere la rigenerazione urbana.

Un altro aspetto innovativo da introdurre è il "principio di coerenza", che introduce una svolta significativa nella pianificazione urbanistica, superando la rigidità dei modelli tradizionali che mal si adattano a contesti diversi. Questa nuova prospettiva consente di coniugare flessibilità e stabilità, favorendo una gestione più dinamica del territorio. La coerenza, infatti, permette di evitare continue modifiche al piano urbanistico, garantendo al contempo la possibilità di adeguarlo alle nuove esigenze e ai cambiamenti contestuali. Applicando il principio di coerenza, si riconosce l'importanza di una graduazione dell'intensità regolativa che si sposa così con le esigenze locali, superando gli schemi rigidi e omogenei della vecchia norma. Ciò consente di valorizzare la dimensione progettuale e di favorire un approccio più flessibile alla pianificazione.

Riprendendo la questione dei rigidi indici urbanistici, di particolare rilevanza è l'introduzione di un nuovo sistema di standard, basato su una semplice distinzione tra dotazioni e servizi.

Le dotazioni rappresentano le infrastrutture e gli spazi necessari per garantire la qualità della vita e l'accesso ai servizi pubblici. Esse si dividono in urbanistiche e territoriali (es. scuole, ospedali, parchi), ecologiche e ambientali (es. aree verdi, spazi naturali).

I servizi, invece, riguardano le attività che vengono erogate all'interno di queste dotazioni, come l'istruzione, la sanità e i servizi sociali.

Alle Regioni l'importante compito di definire i dettagli quantitativi e qualitativi delle dotazioni. Tuttavia, vengono fissati degli standard minimi inderogabili a livello nazionale, per assicurare l'equità e l'accesso a servizi essenziali a tutti i cittadini.

Quanto sopra però, anche facendo seguito ai numerosi disegni di leggi depositati in Parlamento sulla Rigenerazione Urbana, troverebbe una vera efficacia nonché corrispondenza soltanto dopo una legge sul governo del territorio, in riforma alla 1150 del 1942 come citato in questo documento ed eviterebbe il pericoloso ossimoro normativo tra Stato e Regioni.

6.3. La città dei 15 minuti

Ad aprire la strada alla progettazione partecipata è possibile citare gli studi di Nikos Angelos Salingaros. A lui si deve la rigorosa ricerca geometrico-matematica applicata all'urbanistica con la quale lo scienziato, a partire dalla modellizzazione delle città come frattali, ha dimostrato che i comparti urbani organizzati secondo processi di tipo "bottom-up", cioè a partire dal basso, dai cittadini, portano a sistemi più efficienti e funzionali a cui consegue in modo tangibile il benessere degli abitanti.

Proprio su questi principi si basa la teoria della Città dei 15 minuti che il professore franco-colombiano Carlos Moreno formula nel 2016. Questi propone una progettazione urbana basata sul concetto di "proximità", realizzabile implementando la mobilità dolce, riducendo l'uso dell'automobile. Secondo questa teoria, entro quindici minuti da casa propria, i cittadini, spostandosi a piedi o in bicicletta, dovrebbero poter raggiungere tutti luoghi in cui si espletano sei aspetti della vita: il lavoro, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, il benessere, la cultura e il divertimento. È avvicinando dunque tutti i servizi necessari alla vita dei cittadini che si troverebbe soluzione alle problematiche più urgenti in termini di sostenibilità sociale ed ambientale. Laddove affollare mezzi di trasporto non è più sembrata un'idea ragionevole a causa della pandemia di Covid-19, la riflessione sulla fattibilità di una Città dei 15 minuti ha subito un'accelerazione ponendo sotto una luce critica quella che è stata la direzione degli ultimi vent'anni: espandersi ai margini della città costruendo centri commerciali e altre strutture di tipo terziario che offrono servizi e intrattenimento, invogliando i cittadini a prendere la macchina anzi che frequentare ciò che potrebbe essere offerto a pochi minuti da casa. Dunque, non solo appropriazione e rifunzionalizzazione di uno spazio più sostenibile e verde, ma anche del proprio tempo.

Questa teoria è stata uno dei punti focali della campagna elettorale di Anne Hidalgo, eletta sindaco di Parigi, ma anche Barcellona ha sposato una teoria analoga, ripartendo dalla concezione dei Superblocks: gruppi di isolati pedonalizzati connessi agli altri adiacenti da poche vie carrabili. Analogamente Shanghai ha ripreso il concetto, seppur più orientato al miglioramento della salute tramite gli spostamenti a piedi o in bici, così come Tempe in Arizona si è focalizzata sull'accessibilità dello spazio percorribile. Insomma, si sta sperimentando e molte altre città hanno attuato questo tipo di riflessione nel post-pandemia, come Helsinki, Londra, Vancouver, Bogotá e anche Milano, tramite il bando "Città dei 15 minuti" emanato dal Comune e diretto a finanziare progetti portati avanti da micro, piccole e medie imprese che abbiano come obiettivo creare o potenziare servizi assenti in alcune aree della città.

Tuttavia, l'attuazione di questi principi non può solo esplicarsi attraverso interventi puntuali e una tantum a discrezione delle amministrazioni; al contrario, richiederebbero cambiamenti sostanziali nell'impianto della città per come è concepita oggi. Occorrerebbe pensare a reti di infrastrutture e servizi estesi in modo omogeneo e in ogni quartiere. Spesso, come ben si sa, le periferie vengono tagliate fuori da questa logica, se non direttamente dalla distribuzione dei fondi, accontentandosi magari di randomiche iniziative che fanno tanto rumore per poche settimane. Se dunque, abbiamo parlato delle zone grigie che non godono dell'attenzione data ad aree più remote, anche la città deve reinventarsi e abbandonare quella concezione monofunzionale che fino ad oggi ha pensato vita privata, lavoro – si pensi al passato industriale e alle sue implicazioni sull'urbanistica –, intrattenimento e servizi in modo separato.

Risulta altresì evidente che l'applicazione di questo format dovrà evitare il rischio (effetto boomerang) delle diseguaglianze qualora la riuscita del modello sia di pertinenza delle sole aree centrali e/o comunque ad alto reddito pro-capite perché le più attrezzate economicamente (in alcune città degli Stati d'Uniti d'America vi è la stretta correlazione tra reddito e servizi).

6.4. Gli strumenti della Pubblica Amministrazione

Quello che emerge è che oltre all'adeguatezza della normativa, manchi una visione che possa abbracciare i cambiamenti sociali in atto e superare i rigidi assetti su cui si è costruita la gestione del territorio fino ad oggi. La ricerca di concetti cardine ci riporta alla Repubblica di Weimar e al suo fermento in una riflessione post-bellica. A riprendere il concetto di Bauhaus, la scuola nata nel 1919, è stata Ursula Von Der Leyen coniando l'espressione "New European Bauhaus". L'invito è riflettere su come sarà possibile vivere dopo la pandemia puntando all'innovazione, migliorando la vita dei cittadini e contribuendo al

contempo a un futuro più sostenibile. A detta di Von Der Leyen: "non c'è futuro senza architettura", possiamo quindi assumere che non ci sia futuro senza l'efficienza dei processi che la governano. Se incoraggiare la creatività umana è semplice, far convergere creatività e processi economico-amministrativi non sembra altrettanto scontato.

Si dia uno sguardo al panorama archeologico italiano e a quegli edifici che sono testimoni della res publica, ovvero le infrastrutture sorte in tutto il mediterraneo come tentativo di gestione di un vasto territorio. Quando abbiamo smesso di pensare alla fattibilità di un progetto che appiani le drammatiche divergenze del Paese che abbia i suoi fruitori come centro d'ispirazione. Le infrastrutture sorte nell'ultimo secolo, sconnesse con il territorio e oggetto spesso di contestazione, piombate nel contesto sono state "subite" dal cittadino, addirittura già nella loro fase embrionale. La scarsa comunicazione tra cittadino e istituzione ha alimentato sfiducia e malcontento. Il cittadino percepisce la grande opera a firma di archistar straniera o, indifferentemente di anonimo progettista locale, come qualcosa che piomba nella propria quotidianità e a cui è costretto ad adattarsi. Se l'architettura persegue intrinsecamente una finalità pubblica – ciò che viene costruito è inevitabilmente sotto gli occhi di tutti e può essere fruito da tutti – il sistema legislativo dovrebbe prestare attenzione a questa finalità. Il problema non risiede dunque nella qualità intellettuale di ciò che si produce ma nelle disfunzioni strumentali che non sono di supporto al processo e in un mancato rapporto dialogico tra tutte le parti in gioco.

Tramite quali strumenti la Pubblica Amministrazione può riuscire nell'intento di restituire all'architettura quel nobile ruolo?

6.4.1. Strumenti normativi

Il Débat public.

Il Codice dei Contratti Pubblici, attuato dal D.P.C.M. n. 76 del 10 maggio 2018, inserisce nell'ordinamento italiano il Débat Public, metodo di discussione pubblica che in Francia viene usato dal 1995 (Legge Barnier). L'obiettivo di questo strumento è far aderire il progetto il più possibile al contesto sociale e ambientale in cui si inserisce, con conseguente migliore comprensione e accoglienza delle opere da parte dei cittadini. Durante il Débat, i cittadini si informano in modo trasparente riguardo all'opera, espongono preoccupazioni e critiche che il progettista terrà in conto, riportandolo apertamente, nelle successive fasi progettuali.

L'Allegato I del D.P.C.M. elenca le opere che devono necessariamente essere sottoposte a dibattito pubblico. Queste opere sono classificate per tipologia e per soglie, sia finanziarie (da 500 milioni di euro per autostrade, strade e ferrovie a 300 milioni di euro per interporti e impianti industriali, fino a 200 milioni di euro per aeroporti e porti) che dimensionali (ad esempio, per strade e ferrovie, si fa riferimento a opere che comportano una lunghezza del tracciato rispettivamente superiore a 15 km e a 30 km). Uno strumento utile, dunque, affinché il cittadino prenda familiarità con un cambiamento importante che riguarda lui e lo spazio, che però in Italia non riesce a prendere piede. Dopo l'approvazione del 2018, solo nel 2021 vengono attivati i primi dibattiti pubblici italiani riguardanti esclusivamente il progetto preliminare di fattibilità. Il modello italiano differisce da quello francese: la Commissione Nazionale che se ne occupa possiede meno poteri e autonomia rispetto a quella d'oltralpe e i tempi prestati alle varie fasi sono molto più ridotti, non permettendo un adeguato approfondimento della discussione. In ultimo, ma non meno importante, il budget, che è grossomodo di un decimo rispetto a quello francese. Con poche risorse, uno strumento potenzialmente così prezioso entra in una dinamica frettolosa e di scarsa indipendenza economica che non può che penalizzarlo. Manca un decreto attuativo che metta in funzione lo strumento e istituisca una Commissione Nazionale adatta alla discussione sulle grandi opere in maniera coordinata e con l'approfondimento che merita ed il nuovo Codice dei Contratti d.lgs. 36/23 non va certo in questa direzione.

Occorre, ad esempio, ricordare come Grandi Opere come la TAV (Treni ad Alta Velocità) consistente in una linea ferroviaria internazionale di 235 km, dedicata al trasporto di merci e persone fra Torino e Lione, sia stata accompagnata sul versante francese proprio dal debat public che ha mitigato l'impatto negativo verso la cittadinanza soprattutto di confine a differenza dell'Italia.

Il concorso

L'art. 46 "Operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura ed ingegneria" del nuovo codice degli appalti d.lgs 36/2023 contempla, come già faceva il d.lgs 50/2016, l'uso di un importante strumento: il concorso di progettazione.

Il concorso è definito dal decreto come procedura volta a fornire alle stazioni appaltanti un piano o un progetto selezionati da una commissione giudicatrice in innumerevoli settori di governo del territorio e, a differenza della gara con la quale l'ente aggiudicatore sceglie i professionisti senza focalizzarsi sull'oggetto della progettazione, mette al centro il progetto. Quando è il progetto ad essere al centro, il confronto tra le proposte, presentate di norma in forma anonima, si basa necessariamente sulla qualità e la vera protagonista diventa la città. Secondo l'art. 46, le fasi del concorso possono essere una o due, a discrezione della stazione appaltante. Nel caso a fase unica, la procedura è orientata ad acquisire un progetto di fattibilità tecnico-economica. Nel caso in cui si svolga in due fasi, viene prevista in primis la selezione di idee e proposte e, in seguito, la proposta per la fattibilità tecnico-economica. Spesso la prima fase, proprio per il suo carattere meno dettagliato ma più apertamente creativo e multidisciplinare, apre la possibilità di partecipazione non solo a studi strutturati o favorendo nomi noti, ma anche a giovani e può essere un formidabile strumento di lancio di nuove e inaspettate professionalità. Non possiamo non osservare come il concorso, rispetto ad altri strumenti, proprio per le caratteristiche sopraesposte, garantisca meritocrazia, trasparenza e persecuzione dell'interesse pubblico, sia in termini di qualità del risultato che di distribuzione del lavoro e coinvolgimento di maestranze che, in altre situazioni, verrebbero automaticamente tagliate fuori.

Non di rado, però, accade che l'indizione dei concorsi e gli strumenti a supporto della loro attuazione non siano sufficientemente di supporto, ad un livello tale che ogni ordine provinciale si organizza secondo propri metodi per colmare le lacune. Vengono dunque create piattaforme, servizi o network per coniugare le esigenze dei vari attori nel processo di progettazione, gestite in maniera autonoma e poco organizzata, creando grossi divari su scala nazionale. Non esiste un accentramento strumentale che dedichi a tutte le province un programma a supporto dei concorsi e che ne agevoli l'uso.

Ad esasperare queste differenze territoriali vi è il fatto che il codice appalti riporta tra i suoi enunciati che il concorso "può" essere usato dalle stazioni appaltanti come strumento per la progettazione di lavori "particolarmente rilevanti" ma di fatto non sancisce alcun obbligo nella sua applicazione. La disposizione che chiariva in quali casi fosse opportuno fare uso del concorso è stata abrogata. Il quadro normativo, dunque, lascia molta libertà e il risultato è che l'impulso al miglioramento dello strumento non può che provenire dagli ordini provinciali che si battono per l'implementazione del concorso in due fasi, come procedura più equa e trasparente. Il Consiglio Nazionale Architetti Pianificatori Paesaggisti Conservatori ed alcuni Ordini Provinciali hanno sviluppato ognuno la propria piattaforma dedicata ai concorsi ma la Norma non incentiva l'uso del concorso, peccando di ignavia e lasciando agli enti la scelta, che spesso ricade su altri strumenti di meno difficile applicazione.

Il prestigio di cui i concorsi godono all'estero non è dunque lo stesso in Italia. Un ulteriore parametro penalizzante è il fumoso doppio anonimato in cui sia i partecipanti che la giuria sono sconosciuti e che rende la partecipazione meno appetibile e meno limpida.

La direzione presa anche con l'applicazione del PNRR, che talvolta si traduce nella fretta dell'investimento, è un ulteriore intralcio all'uso del concorso che invece è statisticamente dimostrato essere uno strumento snello e più veloce della gara.

PINQuA (Programma Innovativo per la Qualità dell'Abitare)

È bene ricordare che la questione abitativa non riguarda soltanto la possibilità di possedere un immobile di proprietà ma un panorama fatto di strutture vetuste, danneggiate e insalubri, con condizioni di aero-illuminazione insufficienti, non mantenute e sovraffollate. La strada verso la sostenibilità è lunga e costellata dalle conseguenze di una edilizia di bassissima qualità con cui bisogna fare i conti. Le città, in percentuale maggiore al Sud, sono il teatro di queste condizioni, con il 10,1% di famiglie che vive in abitazioni deteriorate. Il PINQuA, dunque, approvato con Decreto ministeriale n. 383 del 7 ottobre 2021, dovrebbe dare una propulsione all'edilizia ammalorata nei comuni con almeno quindicimila abitanti. Il PNRR finanzia questa preziosa pratica per dare una svolta alla questione abitativa in una sua duplice

applicazione sia promuovendo progetti pilota che abbiano un impatto strategico su territorio nazionale, sia migliorando significativamente l'edilizia esistente.

Un'ingente quantità di fondi del PNRR, circa 22,8 miliardi di euro, sono andati al PINQuA, Programma Innovativo Nazionale sulla Qualità dell'Abitare che si pone come obiettivo ridurre il divario tra periferie e centri urbani, migliorare l'efficienza energetica degli involucri edilizi in ambito residenziale e promuovere interventi di rigenerazione urbana per migliorare la qualità della vita e favorire aree ora degradate e poste ai margini delle città. Come si legge sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, è stata versata una prima percentuale alle Amministrazioni che hanno presentato i progetti, per l'attuazione del Programma. Si investe, dunque, nel miglioramento della qualità dell'abitare e i progetti selezionati sono stati 159, per una destinazione del 40,1% delle risorse al Sud. Si consideri, per completezza, che la spesa pubblica in materia di sostegno alle problematiche abitative in Italia è inferiore alla media europea.

Il modello urbano che si desidera perseguire tramite il PINQuA è quello della smart city, in cui servizi e relazioni sono sostenuti da un miglioramento della rete dei trasporti, da uno smaltimento dei rifiuti più funzionante, da un approvvigionamento idrico efficace e da un'efficiente digitalizzazione. Occasione imperdibile per sanare un divario che affligge le città italiane. Queste misure a sostegno di un piano urbano integrato, ci permetteranno forse di superare una concezione di edilizia residenziale pubblica in cui l'unica regola che vige è "costare il meno possibile" e che non ha prestato attenzione, almeno a partire dal secondo Dopoguerra, alle caratteristiche climatiche dell'ambito di intervento.

La Pubblica Amministrazione deve perseguire con il monitoraggio e l'applicazione di questo "strumento" che sta funzionando sui principi sopra enunciati.

P.U.M.S. (Piano Urbano Mobilità Sostenibile)

Il 5 agosto 2017 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 233 il Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 4 agosto 2017, che individua le linee guida per i PUMS ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257, aggiornate con Decreto n° 396 del 28 agosto 2019.

Il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS) è uno dei pochi menzionati in questa sede a basarsi sugli strumenti urbanistici esistenti ponendo per la prima volta al centro i principi di partecipazione, integrazione e valutazione necessari a soddisfare le necessità tuttora imprescindibili di mobilità delle persone e delle merci. L'obiettivo è quello di migliorare l'impatto del trasporto sull'ambiente e sulla salute dei cittadini, se non che sulla vita nelle città. Il PUMS prende in considerazione tutte le forme di trasporto attuate per persone o beni ed effettuate con ogni mezzo sino a creare un piano aggiuntivo a quelli già in uso dalle amministrazioni locali per la definizione dell'ambito dei trasporti. Il PUMS lavora affinché il sistema della mobilità urbana garantisca a tutti di muoversi senza che questo gravi sulla collettività in termini di sicurezza, impatto acustico, impatto ambientale e congestione del traffico. Le linee guida che regolano lo strumento sono a loro volta basate su quelle dell'iniziativa europea Eltis, il Servizio europeo d'informazione sul trasporto locale, e si compongono di procedure uniformi per la redazione dei Piani e un ausilio all'individuazione delle strategie di riferimento, degli obiettivi e delle azioni per l'attuazione delle strategie. Proprio per la sua funzionalità, oltre che per accertarsi del compimento dei Piani, è stato sancito l'obbligo di adozione del PUMS – nel 2024 si contano oltre 200 tra progetti in redazione, approvati o adottati (dati: Osservatorio PUMS) – come condizione essenziale per accedere ai finanziamenti statali per nuovi interventi di trasporto nelle città con più di centomila abitanti. Inoltre, i macro-obiettivi obbligatori dei PUMS, misurabili attraverso indicatori specifici, sono monitorati per valutare il contributo al raggiungimento degli obiettivi posti a livello nazionale. Ci troviamo dunque di fronte a uno strumento efficace, che rappresenta una buona pianificazione, strategica e flessibile nel tempo e secondo le caratteristiche del centro urbano che lo applica. Questa caratteristica è rinforzata dal fatto che i PUMS sono Piani applicati tramite obiettivi su periodi medi-lunghi (da 2 fino a 10 anni, mediamente). Questa lungimiranza, unita all'approccio programmatico e applicato in modo integrato a mezzi diversi, accessibilità, passeggeri e merci, sancisce una politica urbanistica innovativa, che esce fuori dalla logica dei compartimenti stagni che ha sempre governato l'urbanistica. La partecipazione dei cittadini al PUMS è un altro elemento che lo rende strumento da implementare. È previsto, infatti, che avvengano consultazioni pubbliche per la valutazione dei progetti. Infatti, dopo la fase di redazione e prima della fase di adozione, la proposta rimane a disposizione per un certo periodo di cittadini e stakeholders, che possono portare avanti osservazioni. Una volta valutato l'intervento pubblico, l'attuazione di un PUMS approvato è istantanea, non senza il beneficio di poterlo revisionare in seguito. Flessibilità, partecipazione volti a una svolta

sostenibile nelle nostre città fanno del PUMS uno strumento prezioso che la Pubblica Amministrazione deve continuare a monitorare, supportare ed sovvenzionare.

6.4.2. Strumenti non normativi

Reinventing Cities

Fondato nel 2005, il C40 – Cities Climate Leadership Group (C40) è un forum che raccoglie le Città che intendono condividere strategie per la riduzione delle emissioni di carbonio e stimolare un'azione globale contro il cambiamento climatico. Ad oggi, il C40 raduna quasi 100 tra le città più importanti al mondo, conta circa 700 milioni di iscritti e rappresenta un quarto dell'economia globale. Il lavoro di questa organizzazione si fonda su una base solida di conoscenze, capacità tecniche e modelli organizzativi di successo, che permettono di mettere in connessione le Città e condividere buone prassi verso la riduzione delle emissioni di carbonio e il raggiungimento di una maggiore resilienza, salubrità e vivibilità.

Il riscaldamento globale ed i cambiamenti climatici in genere rappresentano un vero e proprio pericolo per gli abitanti del pianeta e la società, in tutte le sue forme ed aspetti, non può non attrezzarsi sia dal punto di vista etico che emergenziale.

Infatti, gli scienziati ci ricordano che le temperature medie si innalzeranno di due gradi entro il 2100 rispetto ai livelli preindustriali e che quindi se le emissioni conseguenti, soprattutto nelle città e nei grandi centri di densità urbana, non verranno gestite si rischierà un vero e proprio collasso del nostro sistema microclimatico.

Pubblica amministrazione e privati dovranno dunque, indiscutibilmente, cooperare insieme per costruire modelli di sviluppo ad emissioni zero a cominciare dall'ambiente costruito.

Il C40 è il promotore di "Reinventing Cities" (Reinventare le città), un bando globale senza precedenti per incoraggiare lo sviluppo sostenibile e per premiare soluzioni innovative nel campo delle sfide urbanistiche e ambientali col tentativo di stabilire nuovi standard di sviluppo resiliente e a zero emissioni, tali da consentire l'attuazione di progetti nei diversi aspetti architettonici, usi e tipologie.

La grande forza di questo format è l'imprescindibile cooperazione tra la parte pubblica e gli attori privati nel rispetto dei ruoli ma con obiettivi comuni per identificare nuove soluzioni e creare, già oggi, la città del domani e riqualificare anche immobili sottoutilizzati per i quali le pubbliche amministrazioni non hanno manifestato interesse per usi istituzionali ma che si prestano a essere valorizzati attraverso progetti di rigenerazione e trasformazione urbana a zero emissioni, anche in partenariato pubblico-privato.

Alcune città (Milano, Roma, Venezia, Palermo, Bologna) stanno utilizzando questo concorso globale di architettura e design urbano ma dovrebbe essere allargato a tutto il territorio nazionale normalizzando il format a livello centrale ed introducendolo, perché no, in un decreto legislativo specifico se non in quello del Governo del Territorio citato prima.

Bottom Up

Nel 2019, sull'onda della necessità di ascoltare i bisogni di chi un luogo lo abita e della ricerca di un'urbanistica più collaborativa, nasce un processo sperimentale chiamato "Bottom Up!" – letteralmente "dal basso verso l'alto". Si tratta di un processo sperimentale concepito dall'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori di Torino che è svolto per due edizioni nell'ambito del Festival dell'Architettura, configurato come pratica in cui la relazione tra cittadini e Amministrazione stimola la costruzione e la condivisione di una nuova urbanistica ma, al contempo, questa necessità di determinare le scelte che riguardano lo spazio stimola le relazioni tra persone. Forte di questa dicotomia, Bottom Up! si è posto un duplice obiettivo: diffondere la conoscenza dell'architettura contemporanea volendo colmare la distanza tra cittadini e le discipline della progettazione e, conseguentemente, dare a queste un volto sociale, stimolando la crescita dal basso. La progettazione partecipata, infatti, sancisce il diritto di chi abita un territorio di poter partecipare alle decisioni che ne determinano i cambiamenti, avvicinando attori normalmente lontani tra di loro.

Questo modello, già praticato con esiti positivi in altre città d'Europa, ha come motore economico una collaborazione pubblico-privata che si compie attraverso il meccanismo del crowdfunding. Gli step che compongono la pratica vedono, in primo luogo, l'apertura di un bando rivolto a gruppi di cittadini, scuole, associazioni, imprese, progettisti, collettivi artistici, ecc. Ogni gruppo candida un luogo, una proposta progettuale e il relativo budget necessario alla sua attuazione. Una giuria istituita dall'Ordina valuta le idee più interessanti e offre al gruppo, oltre l'affiancamento di un architetto mediatore che traduca bisogni e desideri con la propria competenza, un percorso formativo rivolto a tutti gli attori sui temi della rigenerazione urbana e della sua gestione economica. A questo punto, i vari gruppi lanciano la propria campagna di crowdfunding, aiutata da una di comunicazione volta al raggiungimento dell'obiettivo.

Bottom Up! ha un volto sperimentale in cui lo spazio è il protagonista, la progettazione viene moderata da professionisti dell'architettura e, di conseguenza, i saperi circolano a ogni livello. Se dal basso arrivano le vere necessità della comunità, dunque, questa esperienza imprime l'impulso per una nuova struttura legislativa che ne riconosca il valore e la sostenga.

Al termine di ogni edizione risultano essere numerosi i goal economici raggiunti che consentono la realizzazione dei progetti presentati diversamente incompiuti per la mancanza di fondi pubblici.

Abitare il paese

L'azione partecipativa che le comunità possono esercitare sulla città può trovare nella scuola un terreno molto fertile. Il progetto "Abitare il Paese – La cultura della domanda" realizzato dal Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori (CNAPPC) e dalla Fondazione Reggio Children-Centro Loris Malaguzzi è un'azione di co-progettazione territoriale che parte dalla scuola per coinvolgere, a tutte le scale di intervento, ciò che orbita intorno all'urbanistica dell'educazione: dalle aule scolastiche ai quartieri delle città, passando per i servizi e gli spazi all'aperto. Per le scuole, è l'occasione per svolgere nuove esperienze e attivare nuovi progetti multidisciplinari che immergano studenti e insegnanti nel futuro ma radicati in un'approfondita analisi del presente, delle sue criticità e degli spunti di miglioramento. Inoltre, il progetto si colloca nella prospettiva dell'Agenda ONU 2030, che stabilisce 17 obiettivi di sviluppo sostenibile da raggiungere entro il 2030, con l'importante affermazione, finalmente esplicitata, che la sostenibilità non corrisponda esclusivamente alle tematiche ambientali ma che possa promuovere "istruzione di qualità" (obiettivo 4), "inclusione sociale" (obiettivo 10) e "rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili" (obiettivo 11).

Su tutto il territorio nazionale, Abitare il Paese, alla sua sesta edizione, è stato portato avanti in trentacinque capoluoghi di provincia con il tema "Attivare comunità educanti: nuove generazioni per un progetto di futuro" e, dal suo lancio nel 2018, ha coinvolto più di cinquemila studenti in duecento scuole, oltre duecento professionisti dell'architettura, sessanta ordini territoriali. Dai laboratori sono emersi elaborati testuali, grafici e lavori video-fotografici che parlano di una scuola che vuole, e, può essere incisiva nel ripensare a uno spazio più giusto e adatto a tutti, con il suo sguardo inevitabilmente interdisciplinare e inclusivo. Il bambino includerà inevitabilmente la figura dei nonni che lo accompagnano a scuola, un'idea specifica di gioco all'aperto, di spostamento nel quartiere secondo modalità più lente e sicure, proponendo un equilibrio tra temi cardine del presente.

Si guardi dunque all'estensione di questo progetto a tutte le province italiane, soprattutto laddove una delle poche azioni intraprese per migliorare lo spazio scolastico è stato il bando del 2022 indetto dal Ministero dell'Istruzione per la progettazione e costruzione dei nuovi edifici scolastici. A questa azione già intrapresa è dunque possibile affiancare una progettazione dal basso che coinvolga i diretti fruitori del mondo dell'istruzione, che sanno ciò che manca o può essere migliorabile nello spazio che frequentano, affiancati da chi lo spazio lo modella per professione. Fin dall'educazione scolastica dovrebbe essere possibile invitare alla riflessione su un'architettura che sia di tutti e su cui sia possibile agire a qualsiasi livello, per decostruire l'immagine di un'edilizia subita, che cala dall'alto sulle città, per volere di persone troppo distanti dal contesto.

PNRR e Partenariato Pubblico Privato

ONSAI riporta che nella prima metà del 2023, è stato presentato un numero di bandi di molto superiore all'ordinario, prima dell'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti. Questo è dovuto all'impennata di interventi legati al PNRR: il numero di concorsi banditi è stato di 343 per un importo di 27 milioni di euro.

Tra questi spicca il bando legato alla costruzione dei nuovi edifici scolastici indetto dal Ministero dell'Istruzione nel luglio 2022. I numeri del 2023, insomma, svettano rispetto agli anni precedenti e a indire il maggior numero di concorsi sono stati proprio i Comuni, le Comunità montane e le unioni di Comuni con un netto vantaggio al Sud.

Grande occasione che merita i giusti strumenti è quindi la gestione degli ingenti fondi del PNRR. Il sistema multilivello di cui si accennava in precedenza, necessita di prospettive che permettano il realizzarsi di politiche territoriali che sfruttino al massimo il beneficio dei fondi. Se da un lato è il principio di solidarietà ad aver fatto sì che il dramma della pandemia si trasformasse nel rilancio economico del Next Generation EU, dall'altro occorre guardare criticamente alla destinazione dei fondi che devono tenere al centro i punti cardine di ciò che dovrebbe essere prioritario, ovvero la lotta al divario tra territori, alle disuguaglianze e far da propulsore ai territori svantaggiati, alle donne, ai giovani, a iniziative che guardino alla sostenibilità e a una vera trasformazione digitale. È proprio il termine scelto, dunque, che ci invita a una riflessione sul lascito alle prossime generazioni e che dovrebbe spingere a una gestione localizzata ed efficiente dei finanziamenti. L'impasse che rende difficile alle amministrazioni locali espletare i propri bisogni si manifesta anche più platealmente nella gestione dei fondi PNRR. La gestione è centralizzata e gli enti locali sono meri esecutori delle politiche di innovazione. Il criterio premiante nella destinazione degli investimenti è stata la valutazione dei migliori progetti, senza una distribuzione che favorisse davvero i territori svantaggiati. Ancora una volta, l'attuale gestione dello strumento bando/concorso vede un blocco in sé stesso, poiché impiegato senza una logica prioritaria su dove sia più auspicabile spendere i soldi. Forse, perché il discorso funzioni, è opportuno non cristallizzarsi nella dicotomia di bottom up e top down, come tanto discusso nell'ambito della progettazione urbanistica partecipata dell'ultimo decennio, ma nell'elaborazione di una mappa strategica che possa far funzionare virtuosamente un sistema di interconnessioni. In eco a ciò, se il locale diventa protagonista del cambiamento, le città sono il luogo in cui queste politiche devono trovare spazio e far sì che le esigenze pubbliche siano messe al centro. Eppure, senza strumenti facilitanti e il potere di decidere sui propri investimenti sono rimaste escluse molte proposte. Le città si confermano in questo schema come meri soggetti esecutori e non protagonisti ed appaiono incapaci di far valere ciò che è necessario ai propri cittadini e al proprio territorio.

Tuttavia, i veri esclusi nell'attribuzione dei fondi sembrano essere le città medie, non rientranti nel propulsore che tende a spingere gli investimenti nelle aree metropolitane, né interessate da provvedimenti ad hoc come si cerca di fare per le Aree Interne. Tutto ciò, senza entrare nel merito dei tagli ai finanziamenti previsti per la rigenerazione urbana e per la progettazione partecipata, per il potenziamento delle infrastrutture locali e la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie che andranno a sfavorire ulteriormente realtà non metropolitane.

Nemmeno la limitazione nell'impiego del Partenariato Pubblico Privato, seppur rivisto nel nuovo Codice degli Appalti, facilita il quadro generale. Eppure, moltissimi sarebbero gli ambiti offerti dal PNRR per applicare il Partenariato Pubblico Privato che si configura, fin dalla sua istituzione, quale strumento di fondamentale importanza per superare le limitazioni finanziarie e le carenze di competenze specifiche che spesso ostacolano la realizzazione di interventi infrastrutturali di ampio respiro, in particolare quelli legati alla rigenerazione urbana e alla creazione di smart city. Tali progetti, caratterizzati da un elevato grado di innovazione, traggono notevoli benefici dalla sinergia tra il settore pubblico e quello privato. Il contratto di partenariato, instaurando un rapporto di parità tra le parti, consente di superare le tradizionali dinamiche gerarchiche tra amministrazione pubblica e operatori economici. Quest'ultimi, infatti, non sono più semplici destinatari di provvedimenti amministrativi, ma portatori di competenze e conoscenze indispensabili per la realizzazione di opere complesse. La convergenza di obiettivi tra pubblico e privato, unita all'integrazione delle rispettive risorse e competenze, rende il PPP uno strumento particolarmente efficace per lo sviluppo di progetti ad alto contenuto tecnologico e innovativo. Inoltre, la necessità di coniugare competenze tecniche avanzate con capacità di finanziamento a lungo termine rende il partenariato una soluzione particolarmente vantaggiosa. Ciò sarebbe perfettamente in linea con il principio di sussidiarietà orizzontale, cardine dell'innovazione della Pubblica Amministrazione e dello sviluppo territoriale promosso dal PNR. Il PNRR, con i suoi numerosi filoni di intervento, promuoveva in prima battuta il ricorso al PPP. Il PNRR offrirebbe numerose opportunità per l'applicazione del PPP in diversi settori: dalla gestione dei rifiuti e dalla mobilità sostenibile, all'efficientamento energetico degli edifici pubblici e alla messa in sicurezza del territorio.

Tuttavia, bisogna prendere atto che il Tavolo di Partenariato da impiegarsi per l'attuazione dei progetti banditi alla luce del PNRR è stato abolito con l'approvazione del D.L. 13/2023 convertito in Legge

41/2023 o, per essere più precisi, il suo impiego è stato limitato ad alcune specifiche opere quali costruzione, ristrutturazione, recupero e gestione delle residenze universitarie e impianti sportivi da realizzarsi in immobili statali inutilizzati. Perciò, a meno che non si entri nella specifica funzione individuata dal Decreto, il PNRR non potrà beneficiare del PPP.

Sarà dunque in capo alla sola scala locale la decisione di come equilibrare i fondi in modo complementare tra quelli ordinari erogati dal Ministero e dalle Regioni e quelli messi a disposizione dalla politica di coesione europea 2021-2027.

6.5. Le politiche di coesione - riordino territoriale- aree interne

Nell'ambito della Strategia Nazionale sono state individuate 56 nuove Aree Interne 2021-2027, che complessivamente coinvolgono 764 Comuni (dato al 2020) e in cui risiede una popolazione di oltre 2 milioni di abitanti. Nella Strategia Nazionale per le Aree Interne, estratta dall'Accordo di Partenariato 2021-2027 approvato a luglio 2022 dalla Commissione Europea, si distinguono le tipologie di territori al fine di orientarsi ad una programmazione che possa contribuire ancora ad uno sviluppo urbano sostenibile. Si fa riferimento alle aree metropolitane, alle aree medie, alle aree interne e alle aree costiere. Emerge dunque un accenno a quelle aree di scala media citate in precedenza, che non ricadono nella pianificazione oggetto di maggior attenzione e che hanno più difficoltà a captare i fondi del PNRR. Nel documento vengono riconfermate le azioni pianificate per l'intervallo 2014-2020 sia per le aree metropolitane, sia per le Aree interne così come l'approccio proposto dalla SNAI (Strategia Nazionale per le Aree Interne). Le aree urbane medie sono trattate in un'ottica di rigenerazione urbana riconoscendo che fanno parte dell'ossatura produttiva del paese ma che posseggono il più alto numero di aree industriali dismesse. Viene fatta leva sulla possibilità che queste aree medie creino coalizioni e progetti che vadano oltre il proprio perimetro comunale al fine di definire nuovi sistemi intercomunali che possano colmare deficit infrastrutturali e di servizi, lasciandone a loro la responsabilità.

Se le Aree Interne risultano remote e riabitarle dotandole di servizi sembra complesso e nell'ordine di un futuro ancora lontano, le aree medie rientrano in una zona grigia che non sembra neppure meritare una legislazione ad hoc.

La tendenza europea, da molti anni, è quella di ottimizzare la gestione del servizio pubblico promuovendo così lo sviluppo economico in ogni area e sviluppando coesione sociale. L'Italia sembra invece essere cristallizzata su un modello territoriale frammentato che si riferisce a divisioni geografiche storiche superate nell'amministrazione quotidiana. Un sistema gestionale che non tiene conto della prossimità territoriale non può essere efficiente oggi. Il sistema di governo locale andrebbe riformato in modo che sia a servizio del territorio e che l'allocatione di risorse ricada ove è necessario, evitando passaggi ed accentramenti inefficaci che generano ritardi o perdite. La vastità di certe aree comporta che la prossimità e la coesione di alcuni territori non sia funzionale, rendendo difficile la gestione economica. Le entità territoriali dovrebbero essere più ampie e coese, come si è cercato di fare istituendo le Città Metropolitane, ma ad un livello esteso a tutto il territorio italiano e non solo a macchia di leopardo, a discrezione di pochi comuni che decidono di unirsi. Oggi i Comuni formano le cosiddette "unioni" che permettono di gestire in modo efficiente alcuni servizi di manutenzione, pulizia o la promozione della cultura. La cooperazione tra comuni potrebbe rappresentare una risposta alle sfide poste dalla modernità, permettendo di offrire servizi di qualità più elevata, di ridurre i costi e di rafforzare la partecipazione dei cittadini alla vita politica. Tuttavia, ciò non può crearsi solo sulla base delle decisioni prese localmente dai singoli comuni ma deve sussistere un piano di riordino su scala nazionale che vada a compensare la dispersione territoriale e che tenga conto sia dei limiti geografici che delle potenzialità date dalla prossimità. Le amministrazioni potrebbero dunque procedere a una micro-zonizzazione, ovvero all'identificazione di sottozone con caratteristiche specifiche, a condizione che per le aree con caratteristiche comuni e omogenee venga stabilita una classificazione corrispondente e garantita un'uniformità di regolamentazione.

Si parla dunque, a prescindere che si tratti di Aree Interne o zone grigie, di valorizzazione della produttività locale ma, se per le Aree Interne si attribuisce la responsabilità ad enti nazionali esistenti che dovranno imporre un'accelerazione ai settori al fine di contrastare il calo demografico ed esiste una Strategia, per le aree medie non vi sono organi incaricati di lavorare per la loro implementazione, tantomeno esiste un documento organizzativo. Sembra ancora una volta restare in mano alla volontà delle singole amministrazioni che però spesso non hanno gli strumenti o vengono escluse dalle dinamiche dei grandi progetti che vengono più facilmente assegnati alle grandi città. Non si tratta solo di riconnettere le periferie delle aree metropolitane, si

tratta di agire su tutto il territorio fotografandone a priori lo stato di fatto e prendendo coscienza delle divisioni territoriali desuete che condizionano l'implementazione dei servizi.

Nel prendere decisioni urbanistiche riguardanti il proprio territorio, le Amministrazioni locali, oltre che essere supportate da una legiferazione programmatica che imponga schemi operativi non deve solo considerare le potenzialità di miglioramento edilizio, ma dovrebbe coordinare queste potenzialità con esigenze di pianificazione più generali. Questi programmi attueranno la tutela di valori costituzionalmente garantiti, come la protezione del paesaggio, della salute e il diritto all'abitazione solo se adeguatamente supportate e dotate di strumenti nuovi e funzionali. E la scelta degli strumenti giusti si compie solo se sottoposta ad una buona politica urbanistica.

Sitografia

- <https://www.agenziacoesione.gov.it/>
- <https://politichecoesione.governo.it/it/>
- <https://www.senato.it/>
- <https://temi.camera.it/>
- <https://dait.interno.gov.it/>
- <https://www.mit.gov.it/>
- <https://www.osservatoriopums.it/osservatorio/pums/>
- <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/>
- <https://www.moreno-web.net/portrait-2/>
- www.awn.it
- www.professionearchitetto.it
- www.fondazioneperlarchitettura.it

Bibliografia

- Paolo Galuzzi con Carlo Alberto Barbieri, Michele Talia, Emanuele Boscolo, Carolina Giaimo, Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione. Bozza della Relazione introduttiva e di accompagnamento, Assemblea ordinaria dei Soci INU, Genova, 9 febbraio 2024;
- Accordo di Partenariato 2014-2020, Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance - Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013;
- Unità di Missione PNRR del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, DIGES (Direzione Generale per l'Edilizia Statale, le politiche abitative, la riqualificazione urbana e gli interventi speciali), Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare, progetti e prime evidenze, 2022.
- Nikos a. Salingaros, Principles of Urban Structure, 2005
- La città dei 15 minuti - Carlos Moreno , 2024
- Abitare il Paese - Consiglio Nazionale Architetti Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
- Bilancia, P. (Cur.) (2024). L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità. Il Mulino
- Urban@it (2024). Nono rapporto sulle città. Le città e i territori del Pnrr. Attori, processi, politiche. Il Mulino

7. Servizi idrici¹⁶⁷

a cura di Paolo Pirani¹⁶⁸

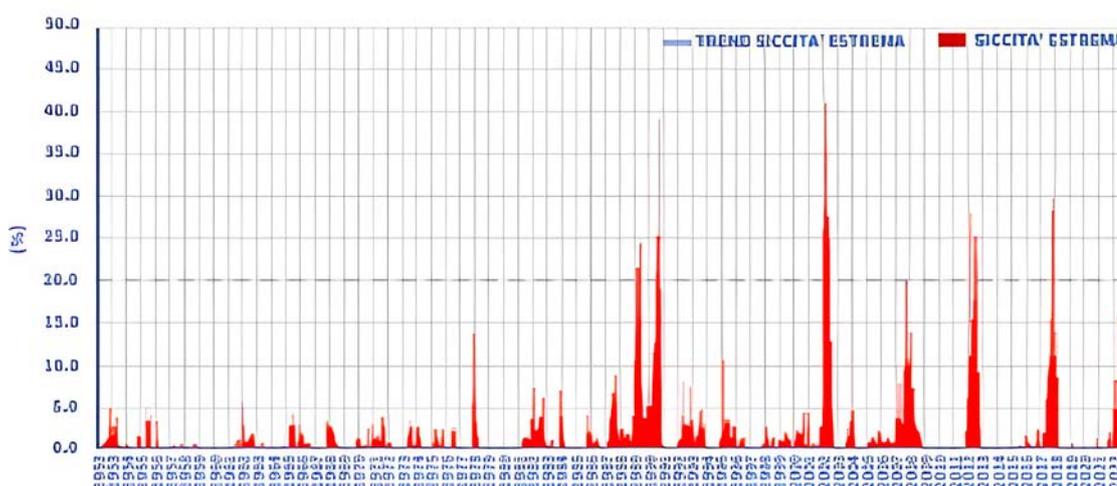
7.1. L'impatto dei cambiamenti climatici sulla risorsa idrica

Gli effetti dei cambiamenti climatici sul ciclo idrologico sono ormai evidenti e qualsiasi tipo di alterazione è cruciale poiché influenza la disponibilità di acqua. È il caso del Mediterraneo, considerato un "hot-spot" climatico, ovvero una di quelle aree del Pianeta più sensibili al trend di riscaldamento e variazione del regime precipitativo.

Secondo le proiezioni contenute nel Sesto Rapporto di valutazione dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), rispetto al periodo 1995-2014, quella mediterranea sarà l'area più colpita in Europa da episodi di siccità già con un aumento della temperatura media globale di +1,5°C. L'inaridimento, desunto dall'indicatore di siccità Standardized Precipitation Index a sei mesi (SPI-6), sarà nell'ordine del 10% o 20% rispetto all'apporto precipitativo odierno. L'impatto dell'acuirsi di fasi siccitose, per lunghezza ed entità, potrà avere un impatto significativo su tutte le attività economiche e soprattutto sui servizi che si occupano della gestione delle risorse idriche. A livello nazionale, pur considerando la scarsa risoluzione dei modelli a piccola scala, tutta la Penisola ad eccezione delle isole sarebbe interessata da un aumento dei giorni senza precipitazioni), con un aggravamento della situazione in alcune aree del Centro-Sud a seconda dello scenario e della stagione considerata. Questa diminuzione avverrebbe soprattutto nei mesi estivi sull'intera Italia, mentre nei mesi invernali si attende una diminuzione delle precipitazioni solo al Centro-Sud e un aumento relativo nelle regioni settentrionali.

La siccità che ha caratterizzato l'Italia nel 2022 e che è tutt'ora in corso nel Sud del Paese, è un episodio piuttosto intenso anche rispetto ad altri avvenuti di recente. L'incremento della frequenza di episodi siccitosi osservato negli anni recenti (Figura 1), inoltre, sembrerebbe attribuibile agli effetti dei cambiamenti climatici indotti dal riscaldamento globale.

Figura 1 - Serie storica della percentuale di territorio nazionale soggetto a condizioni di siccità estrema (SPI con durata 12 mesi inferiori o uguali a -2) e soglia del 20% (Fonte Ispra, 2023)



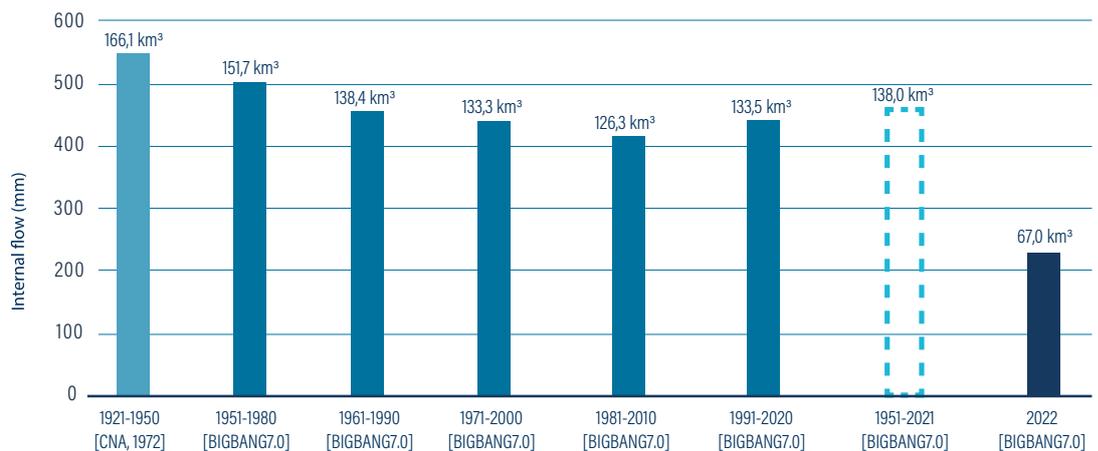
Considerando la media delle precipitazioni annue nel periodo 1991-2020 su tutto il territorio nazionale, il deficit di precipitazione sul periodo è pari a circa -24%, tuttavia l'anomalia è distribuita in maniera molto diversificata geograficamente. L'area più colpita è stata quella del Nord Ovest, con alcune zone che hanno raggiunto anomalie pari a -50%. L'elevato deficit di precipitazione del 2022 si è trasformato in una notevole riduzione della disponibilità naturale della risorsa idrica rinnovabile, quella che si produce

¹⁶⁷ Il presente contributo è stato realizzato dalla Fondazione Utilitatis (autori: Mario Rosario Mazzola, Presidente, Francesca Mazzarella, Direttrice, Andrea Di Piazza, Ricercatore Senior).

¹⁶⁸ Consigliere CNEL, componente del Consiglio Generale Uil, già Segretario Generale della Uiltec Nazionale.

annualmente attraverso il ciclo idrologico. Complessivamente, a livello nazionale, il valore della disponibilità idrica¹⁶⁹ per l'anno 2022 è stato di 221,7 mm pari ad un volume totale di 67 km³ (Figura 2). Si tratta di un valore ben più basso rispetto alla media del periodo 1951-2022, pari ad un volume totale di 138 km³ (456,9 mm), per una variazione in termini percentuali di -51%. Dello stesso ordine di grandezza, la riduzione in termini percentuali se si fa riferimento alla media 1991-2020 (-50%). Il 2022 si colloca dunque come anno peggiore in assoluto in termini di disponibilità naturale della risorsa idrica rinnovabile, segnando così il minio storico fino ad ora.

Figura 2 - Stima della disponibilità media annua di risorsa idrica nazionale riportata per trentenni climatologici successivi (in blu chiaro la stima della conferenza nazionale delle acque del 1972 e in blu le stime prodotte da BIGBANG 7.0) e per la media di lungo periodo 1951-2022 (barra blu a tratteggio) e confronto con la stima annuale per il 2022 (in blu scuro). (Fonte: Ispra, 2023).



7.2. Organizzazione e gestione del servizio idrico nel territorio italiano: focus territoriale

L'Italia è ben nota per la sua ricchezza di risorse idriche, grazie alla presenza di numerosi fiumi, laghi e sorgenti distribuiti su tutto il territorio. Questa abbondanza di acqua ha storicamente favorito lo sviluppo di una vasta rete di infrastrutture per garantire un approvvigionamento costante e di qualità alle comunità italiane. Come osservato in precedenza, oggi la disponibilità idrica è minacciata dagli effetti del riscaldamento globale; è necessario dunque migliorare il grado di resilienza delle infrastrutture ai cambiamenti climatici in corso per tutelare la risorsa.

Le infrastrutture idriche in Italia possono essere suddivise in alcune categorie principali, ognuna delle quali gioca un ruolo cruciale nel sistema di gestione delle acque. Il sistema di approvvigionamento idrico è composto dalle captazioni (sorgenti, pozzi, gallerie drenanti) che sfruttano le risorse idriche sotterranee, dalle opere di presa per la captazione delle acque superficiali (es. impianti di sollevamento, traverse ecc...) e da una rete di dighe, bacini e serbatoi che consentono la raccolta e la conservazione dell'acqua proveniente dai fiumi e dalle sorgenti. In Italia sono presenti 532 invasi con un volume maggiore di 1 milione di metri cubi per un volume invasabile complessivo di 13,7 miliardi di metri cubi e un volume autorizzato di 11,8 miliardi di metri cubi. Queste infrastrutture sono interessate dal fenomeno dell'interimento, ovvero dalla sedimentazione di particelle terrigene, che senza una opportuna manutenzione riduce il volume d'acqua invasabile: ad oggi, mediamente, il 33% del volume invasabile a scala nazionale è ridotto a causa dei detriti che si accumulano nel fondale, si tratta di 4,3 miliardi di metri cubi. Esistono poi migliaia di invasi e serbatoi di taglia inferiore che, secondo un'ultima rilevazione di Ispra, dovrebbero aggirarsi attorno alle 26mila unità. Tra gli altri impianti utilizzati per l'approvvigionamento vi sono anche gli impianti di desalinizzazione. Il sistema di dissalazione italiano è rimasto stagnante per diversi decenni. Nonostante, l'Italia è il secondo Paese europeo per capacità di dissalazione, con circa il 7% della

¹⁶⁹ La disponibilità idrica rinnovabile si riferisce alla variazione di "internal flow", ovvero la differenza tra afflusso liquido al suolo (pioggia o neve in fusione) ed evapotraspirazione e si esprime in mm. Viene poi espressa in termini volumetrici

produzione giornaliera comunitaria. Ad oggi, il Paese produce poco più di 657mila metri cubi al giorno di acqua dissalata grazie a 340 impianti attivi sul territorio. Gli impianti italiani sono prevalentemente di piccole dimensioni, con il 61% caratterizzato da una capacità depurativa inferiore a 1.000 metri cubi al giorno e utilizzati a fini industriali per il 68% del totale. Inoltre, il 51% del totale è stato costruito prima del 2000, un dato che offre rilevanti opportunità di miglioramento, soprattutto se rapportato alla vita utile di circa 30 anni degli impianti. Una nuova vita al settore è stata offerta dal Decreto Siccità del 13 giugno 2023, che prevede uno snellimento dell'iter burocratico associato alla costruzione degli impianti di dissalazione. L'opportunità è già stata colta dalla Regione Puglia, che prevede la costruzione entro la metà del 2026 di un nuovo impianto di dissalazione a Osmosi Inversa di acqua salmastra da 55.400 metri cubi al giorno a Taranto. L'impianto sarà il più grande per uso civile in Italia e fornirà acqua potabile a circa 365mila persone. Per quanto riguarda la distribuzione delle acque, in Italia le reti di acquedotto italiane hanno uno sviluppo di circa 393mila km (dati Arera, 2023) con un'età di posa, allorquando conosciuta, di età compresa tra i 31 e i 50 anni nel 36% dei casi, mentre il 22% è caratterizzato da un'età maggiore di 50 anni. Una volta potabilizzata, distribuita e utilizzata, l'acqua diventa un refluo che viene raccolto attraverso reti fognarie (in Italia hanno uno sviluppo di circa 200mila chilometri) e convogliato verso gli impianti di depurazione. Questi impianti svolgono un ruolo cruciale, eliminando inquinanti e sostanze nocive prima del loro rilascio nell'ambiente. Secondo i dati aggiornati al 2020, i depuratori in esercizio sono circa 18mila: il 56% è costituito da vasche Imhoff o impianti di tipo primario e il restante 44% circa da depuratori con trattamento di tipo almeno secondario. Questi impianti sono progettati per trattare un carico massimo di inquinanti in ingresso pari a 107 milioni di abitanti equivalenti (A.E.). Il carico inquinante medio di natura organica biodegradabile effettivamente confluito negli impianti corrisponde a circa 67 milioni A.E. totali, il 94% del quale è depurato con trattamento di tipo secondario o avanzato.

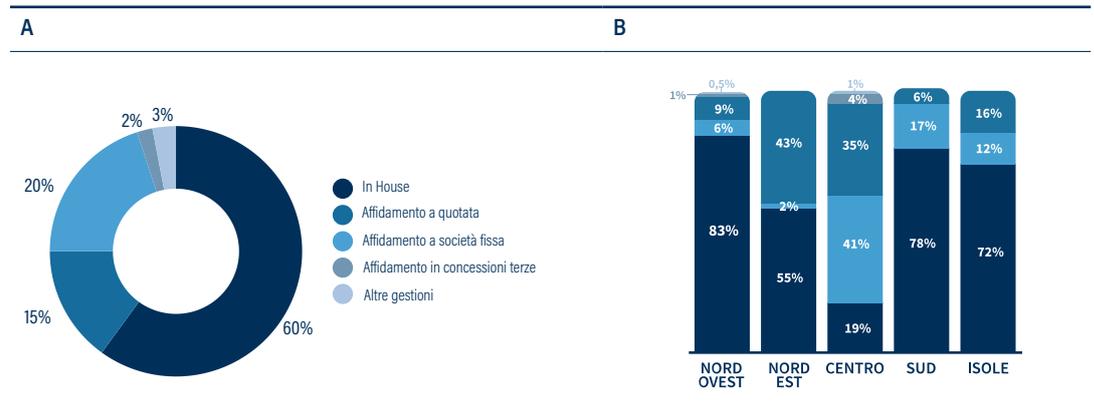
La gestione e il corretto dimensionamento delle infrastrutture idriche in Italia sono obiettivi prioritari, poiché è necessario bilanciare la crescente domanda di acqua con la necessità di preservare l'ambiente e proteggere la risorsa più preziosa. Inoltre, i cambiamenti climatici possono influenzare la disponibilità di acqua nel tempo, rendendo cruciale l'adozione di politiche e strategie a lungo termine per garantire la sostenibilità delle infrastrutture idriche e l'approvvigionamento continuo della popolazione.

Il superamento delle criticità legate alla governance del servizio idrico è inoltre necessario poiché costituisce un vulnus all'efficienza, efficacia ed economicità di un servizio destinato alla gestione di una risorsa essenziale e minacciata di scarsità. Sebbene giunto a completamento in quasi tutte le regioni d'Italia, il processo di governance locale del servizio idrico integrato presenta ancora delle residue criticità soprattutto in alcune aree del Sud Italia e relativamente all'operatività degli Enti di Governo d'Ambito nonché a una frammentazione gestionale che vede ancora il servizio gestito dagli enti locali.

Ad oggi, in Italia, si rilevano 88 bacini in cui l'affidamento è avvenuto in maniera conforme alla normativa pro tempore vigente e nei quali risiede circa il 95% della popolazione nazionale. Permangono delle situazioni di criticità in Campania e Sicilia. Gli ambiti individuati sono i bacini distrettuali di Napoli Nord e Sannita nella Regione Campania e gli ATO di Messina, Trapani e Siracusa in Sicilia. Nel complesso si tratta di 5 ambiti per una popolazione pari a circa 2,6 milioni di abitanti.

Considerando le modalità di affidamento della gestione nei vari ambiti territoriali (Figura 3 A), a livello nazionale per le gestioni in cui il servizio idrico è integrato (SII; 48 milioni di abitanti, 83% della popolazione nazionale), quella prevalente è rappresentata dall'in house providing (60% della popolazione), a cui seguono gli affidamenti a società quotate (20%), gli affidamenti a società miste (15%), concessioni a terzi per il 2% e altre gestioni (tra cui vi sono i privati) attorno al 3%. La ripartizione territoriale delle forme di affidamento (Figura 3 B), mette in luce come al Nord ovest, al Sud e nelle Isole le forme più diffuse siano gli affidamenti in house (tra il 72% e l'83% della popolazione servita da SII). Al Nord est e al Centro Italia si osserva una significativa presenza di affidamenti ad aziende quotate (rispettivamente è servito il 43% e il 35% della popolazione con piena integrazione dei servizi). Affidamenti a società miste si registrano nelle zone del Centro Italia, dove è servito il 41% della popolazione.

Figura 3 - Distribuzione percentuale della popolazione servita da SII per tipologia di affidamento su base nazionale (A) e dettaglio per macroarea (B) (Fondazione Utilitatis - Blue Book 2024)

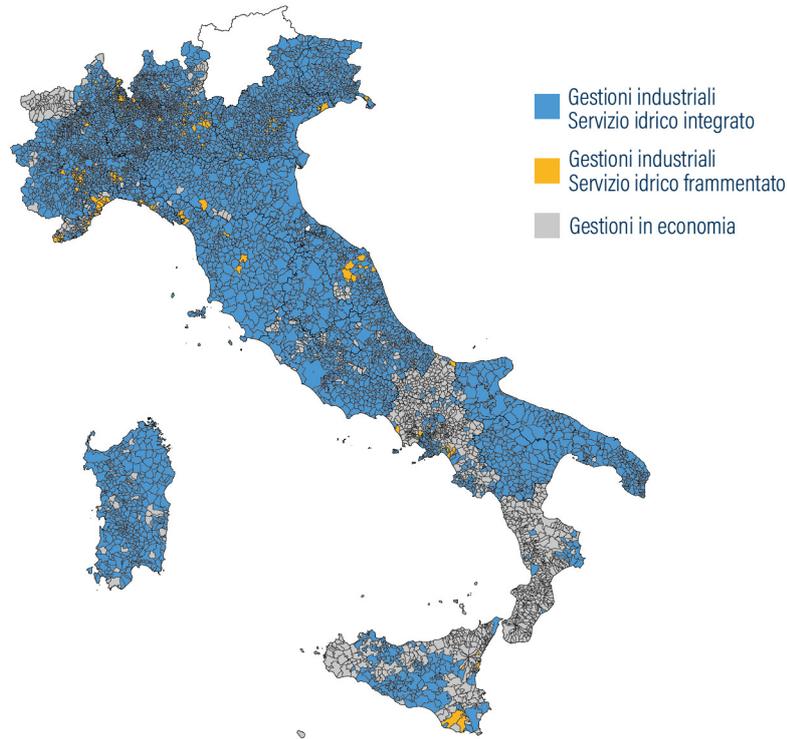


Nei prossimi anni si assisterà alla scadenza delle concessioni del servizio per un gran numero di cittadini: 44 concessioni scadranno entro il 2028 coinvolgendo circa 14,5 milioni di abitanti. Si tratta di un'occasione importante per tendere all'unicità della gestione e superare la frammentazione gestionale del servizio.

In Italia, oggi, sono 5.933 i comuni dove il servizio idrico è integrato e gestito da un unico operatore industriale (Figura 8A): si tratta di 48 milioni di abitanti, pari all'83% della popolazione italiana. Sono invece 224 i comuni in cui il servizio è gestito da almeno un operatore industriale diverso, risultando pertanto frammentato, per una popolazione complessiva pari a circa 2 milioni di abitanti (circa il 4% della popolazione nazionale). Almeno 1.465 Comuni gestiscono direttamente almeno uno dei tre servizi tra acquedotto, fognatura e depurazione. Si tratta del 19% dei Comuni italiani, pari a circa 7,6 milioni di abitanti (il 13% del totale nazionale). L'80% delle gestioni in economia si concentra al Sud (61%) e nelle Isole (19%), si tratta di 1.168 Comuni in cui risiedono circa 7,1 milioni di abitanti pari al 93% della popolazione in economia su scala nazionale.

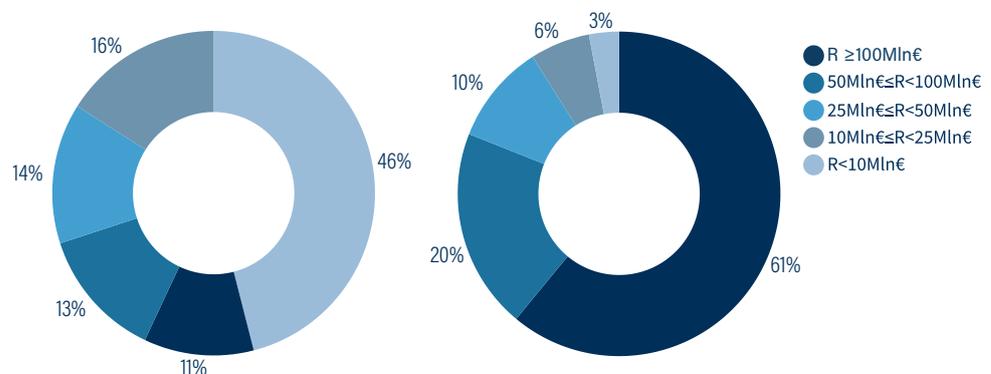
L'evoluzione dello stato della governance nel servizio idrico italiano sembra dunque volgere al meglio, grazie anche agli interventi normativi introdotti dalle azioni di riforma del PNRR. L'integrazione verticale del servizio vede però ancora delle criticità, soprattutto nei contesti meridionali dove permane l'esistenza di gestioni in economia anche in ambiti territoriali affidati secondo la normativa pro tempore vigente. Tenendo conto della percentuale di popolazione non ancora servita dal gestore unico d'ambito e della presenza di gestori specializzati solo in particolari fasi della filiera, è ragionevole supporre che anche nei prossimi anni il settore idrico continuerà a essere interessato da processi di aggregazione societaria e/o di integrazione verticale, che potranno concretizzarsi con la costituzione di nuove società o mediante il consolidamento di aziende per effetto della fusione tra imprese. Inoltre, come stimato dalla Fondazione Utilitatis, nei prossimi anni, si assisterà alla scadenza delle concessioni del servizio per un gran numero di cittadini: 44 concessioni scadranno entro il 2028 coinvolgendo circa 14,5 milioni di abitanti. Si tratta di un'occasione importante per tendere all'unicità della gestione e superare la frammentazione gestionale del servizio.

Figura 4 - Distribuzione territoriale delle tipologie di gestione del servizio Idrico (Fondazione Utilitatis - Blue Book 2024)



Il settore idrico italiano del resto, con un fatturato complessivo pari a 9,4 miliardi di euro, vale circa lo 0,5% del PIL nazionale, contribuendo all'occupazione di oltre 33.000 addetti (0,6% degli occupati del settore industriale e 0,1% degli occupati totali). Rispetto al 2021 si è verificato un incremento eguale del fatturato di settore e degli occupati pari a circa +16%, confermando il trend positivo delle principali voci di bilancio dal 2011 ad oggi. Sul campione di aziende selezionato (Figura 5), le imprese che hanno fatto registrare ricavi inferiori a 10 milioni di euro sono le più numerose (46%), ma incidono solo per il 3% sul fatturato totale del settore. Al contrario, le aziende con fatturato maggiore di 100 milioni di euro rappresentano solo l'11% del campione ma incidono sul 61% del fatturato totale.

Figura 5 - Distribuzione percentuale del numero (A) e del fatturato (B) dei gestori industriali attivi nel servizio idrico per classe dimensionale (Fondazione Utilitatis - Blue Book 2024).



In termini di valore aggiunto generato per addetto, senza considerare i grossisti, gli operatori di maggiori dimensioni fanno registrare i valori più elevati, con 195.400 euro per addetto. I piccoli gestori raggiungono un valore di 107.000 euro per addetto, valore notevolmente inferiore rispetto alla media di settore. Il costo del lavoro presenta invece un valore omogeneo per tutte le dimensioni societarie, che si attesta in media a 59.400 euro per addetto.

Analizzando i margini economici in relazione alla dimensione aziendale, si evidenzia che, all'aumentare del numero di abitanti serviti per operatore, si registra un incremento dell'EBITDA, rapportato al valore della produzione. Questa tendenza si rispecchia in modo simile negli indicatori EBIT e nel risultato d'esercizio, i quali, tuttavia, mantengono una sostanziale stabilità al di sopra della soglia dei 50 mila abitanti. Da ciò emerge che, mentre i gestori di medie e grandi dimensioni mostrano risultati di performance migliori, gli operatori di piccole dimensioni evidenziano valori che denotano difficoltà nella copertura dei costi totali, con un valore del 16% per EBITDA/VP, il 3% per EBIT/VP e il 4% per quanto riguarda il risultato di esercizio. I grossisti presentano valori leggermente inferiori alla media del settore, fatta eccezione per il rapporto EBITDA/VP.

Focus territoriali regioni Puglia e Sardegna

Tra le regioni del Sud Italia, rappresentano un esempio in tema di governance e gestione del servizio la Puglia e della Sardegna. Nel primo caso si tratta di un ambito territoriale regionale dove l'unicità della gestione è stata portata a compimento su tutto il territorio a vantaggio degli investimenti che hanno permesso la realizzazione di infrastrutture che servono i cittadini in un contesto geologicamente scarso di risorse idriche. La Sardegna è l'unica regione italiana dove distretto idrografico e ambito territoriale coincidono, è presente il gestore unico e si distingue per la lungimirante capacità di pianificazione, che ha tenuto conto anche dei possibili effetti dei cambiamenti climatici in corso sul ciclo idrologico.

Nella quasi totalità dei comuni pugliesi il servizio idrico è integrato e gestito da un unico operatore industriale (Acquedotto Pugliese) che opera su un ambito territoriale di dimensioni regionali: si tratta di 247 comuni per una popolazione residente pari a circa 3,9 milioni di abitanti. Restano 9 comuni gestiti in economia (popolazione di circa 24mila abitanti) di cui 2 soggetti che gestiscono il servizio in base a un affidamento assentito in conformità alla normativa pro tempore vigente e 7 comuni che gestiscono almeno un segmento del servizio in assenza di un titolo giuridico conforme alla disciplina pro tempore vigente. Nel 2023 la Regione ha messo a punto un Piano d'Ambito ambizioso, che prevede investimenti per circa 7 miliardi di euro fino al 2045, finalizzato a tre obiettivi principali: i) la riduzione delle perdite di rete, che spesso arriva al 40% dei volumi trasportati; ii) il potenziamento del sistema dei depuratori, funzionale anche a mantenere competitiva l'economia economia blu della regione legata al mare pulito; iii) la diversificazione delle fonti di approvvigionamento, anche attraverso intese con le Regioni limitrofe. Tra i 75 progetti strategici previsti dal Piano, è di grande importanza la realizzazione del dissalatore sul Fiume Tara, in provincia di Taranto, che con una potenzialità di 55.400 m³ di acqua potabile al giorno consentirà l'approvvigionamento per 350.000 abitanti (il 9% della popolazione regionale), e il sistema di telecontrollo e monitoraggio delle infrastrutture nelle province di Bari, Barletta Andria Trani e Foggia.

La Sardegna è l'unica regione italiana in cui le dimensioni di distretto idrografico e ambito territoriale ottimale coincidono con i confini della regione stessa. Nel 93% dei comuni sardi il servizio idrico è integrato e gestito da un unico operatore (Abbanoa), restano però 26 soggetti che gestiscono il servizio in base ad un affidamento assentito in conformità alla normativa pro tempore vigente di cui 23 gestioni in economia per una popolazione di circa 51.000 abitanti. L'importo complessivo degli interventi per il settore idrico derivante dal quadro delle annualità 2024-2026 ammonta a circa 1,3 miliardi di euro, mentre gli interventi individuati per il PNI/ISSI hanno un importo complessivo di 310 milioni di euro. Si tratta principalmente di progetti mirati alla conservazione del bilancio idrico e all'aumento delle risorse attuali per soddisfare un fabbisogno idrico maggiore: negli scenari di medio termine, la pianificazione distrettuale ha ipotizzato un incremento della domanda da 142 milioni di metri cubi all'anno fino ad arrivare a 609,9 milioni. Una pianificazione lungimirante e intelligente, che tiene conto dei possibili scenari indotti dagli effetti dei cambiamenti climatici in corso.

7.3. Investimenti e qualità del servizio nel settore idrico

La frammentazione gestionale, che vede contrapporsi essenzialmente gestori industriali a gestioni in economia, si traduce anche in una differente capacità di investimento che rallenta l'ammodernamento delle infrastrutture idriche e una qualità del servizio uniforme a livello Paese.

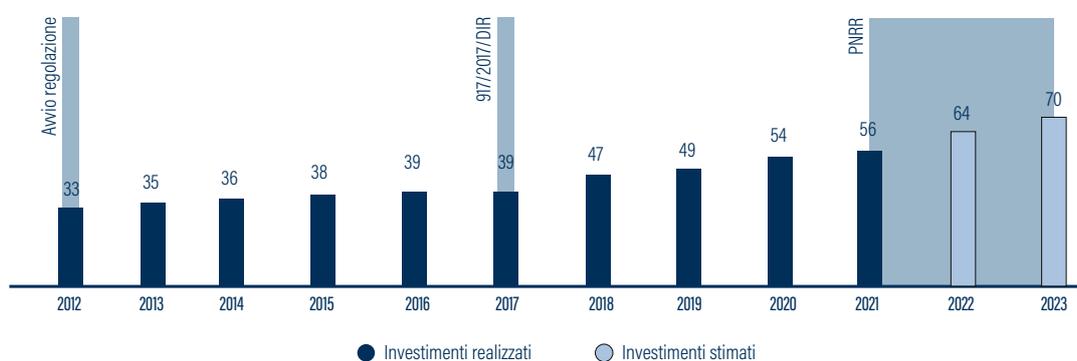
Le gestioni industriali confermano una capacità di investimento nettamente maggiore rispetto a quelle in economia. A partire dal 2012 (Figura 6), anno di ingresso dell'Autorità di regolazione nel servizio idrico, i gestori industriali hanno progressivamente aumentato gli investimenti che dai 33 euro per abitante del 2012 sono passati ai circa 70 euro per abitante del 2023¹⁷⁰ (+113%), con un incremento medio annuo attorno al 7%. La realizzazione degli interventi ha visto poi un significativo slancio a partire dal periodo 2017- 2018, incentivato dall'introduzione della regolazione della qualità tecnica del servizio (RQTI) che ha dato un forte stimolo alla realizzazione degli interventi attraverso incentivi e penalità, condizionati al raggiungimento di specifici standard da parte dei gestori del servizio. Allo stesso modo è verosimile che l'incremento nel tasso di investimento, osservato a partire dal 2021, sia legato anche ad un effetto delle risorse del PNRR destinate ad interventi per le infrastrutture del servizio idrico.

170 I dati del 2022 e 2023 sono stati stimati applicando un tasso di realizzazione degli investimenti programmati pari al 93% come da Relazione Annuale ARERA (2023). Le elaborazioni si basano su un campione di 48 gestori che servono una popolazione residente di circa 30 milioni di abitanti pari a circa il 50% della popolazione nazionale.

I valori medi di investimento pro capite delle gestioni in economia, analizzate annualmente dall'osservatorio Utilitatis, si attestano a un livello significativamente inferiore rispetto alle gestioni industriali, pari a 11 euro per abitante nell'anno 2022¹⁷¹. La ripartizione territoriale dei tassi medi di investimento sottolinea come la capacità di investimento sia leggermente maggiore nei Comuni del Nord e Centro Italia rispetto alle zone meridionali e insulari del Paese dove, tra l'altro, queste gestioni sono ancora abbastanza diffuse.

Se dunque il dato medio relativo alle gestioni industriali si avvicina progressivamente alla media quinquennale pro capite europea, pari a 82 euro per abitante, i dati relativi alle gestioni in economia confermano ancora una volta un livello di investimento troppo basso, e distante dagli standard europei e dalla media delle gestioni industriali italiane.

Figura 6 - Serie storica degli investimenti pro capite realizzati dai gestori industriali nel periodo 2012-2023 (dati in € per abitante). (Fondazione Utilitatis - Blue Book 2024).



Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sta agendo da propulsore con il fine di garantire la sicurezza, l'approvvigionamento e la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo. Sono circa 3,5 i miliardi di euro destinati ad interventi che devono concludersi entro il 2026 e che riguardano non solo l'approvvigionamento (es. captazione, adduzione) ma anche la distribuzione e la depurazione. L'orizzonte temporale delle risorse REACT-EU, pari a 476 milioni di euro per interventi sul recupero delle perdite di rete e la digitalizzazione delle reti in alcune regioni del Sud Italia, si è invece concluso alla fine del 2023. La completa attuazione degli investimenti finanziati dal PNRR¹⁷², può generare un aumento del PIL pari a circa lo 0,2% a livello nazionale, mentre è più rilevante l'impatto sul Meridione (+0,6% sul PIL della macro-area). Allo stesso modo il piano di investimenti è capace di attivare circa 54mila unità lavorative (di cui circa 21mila nel Mezzogiorno e circa 33mila al Centro Nord).

La recente rimodulazione del PNRR ha visto inoltre la proposta di ulteriori nuove risorse per il settore, quantificabili in circa 1 miliardo di euro per il recupero delle perdite di rete. In totale dunque le risorse PNRR destinate al settore idrico ammontano a circa 5 miliardi di euro.

Nel garantire un livello di investimento adeguato al miglioramento del livello del servizio e del grado di resilienza delle infrastrutture idriche, la tariffa gioca un ruolo pivotale. L'analisi dei corrispettivi richiesti alle utenze domestiche residenti per il servizio idrico integrato nel 2023¹⁷³, mostra come la spesa media per un'utenza domestica di 3 componenti con un consumo di 150 metri cubi d'acqua all'anno sia stata di 364 euro, con differenze riscontrabili tra le varie zone geografiche del Paese. Il Nord Italia fa registrare la spesa più bassa con 312 euro l'anno, ben al di sotto della media nazionale, mentre il Centro raggiunge un livello di spesa parecchio superiore alla media e pari a 447 euro l'anno. Il Sud Italia con 371 euro l'anno si attesta leggermente al di sopra della media campionaria. L'analisi dei corrispettivi pubblicati annualmente dall'Autorità (elaborati per il periodo 2014-2022), unita all'incremento 2022-2023 stimato per il campione, restituisce l'andamento degli incrementi tariffari in Figura 7. Assunto il 2014 come anno base, in 9 anni l'aumento dei corrispettivi è stato di circa il 33%, con un tasso medio di crescita pari a

¹⁷¹ Le elaborazioni sono condotte sui dati dei certificati di conto consuntivo (CCC)

¹⁷² Elaborazione realizzata in collaborazione con SVIMEZ considerando un volume complessivo degli investimenti per il settore idrico italiano pari a circa 4 miliardi di euro.

¹⁷³ Campione di quasi 38 milioni di abitanti (pari al 64% della popolazione italiana), che comprende le utenze di 62 bacini tariffari.

circa il 3% annuo. Analizzando l'andamento nel tempo si registra nel primo biennio un aumento deciso, in media superiore al 5% annuo. Dal 2016 in poi inizia un trend di crescita meno evidente, che passa dai quasi 3 punti percentuali del 2017 allo 0,7% del 2020, anche a causa delle conseguenze tariffarie dell'implementazione della disciplina della qualità tecnica. Negli ultimi anni e in particolare a partire dal 2020, si è assistito ad una crescita importante dei corrispettivi fino a circa +5% l'anno, fattore su cui può avere inciso il contributo di quelle componenti tariffarie volte ad un parziale recupero dell'incremento dei prezzi dell'energia elettrica, fenomeno tutt'ora in corso. La stima di crescita dei corrispettivi tra 2022 e 2023, definita sulla base del campione analizzato, è pari a +4,7%.

Figura 7 - Stima dell'andamento medio dei corrispettivi del SII (anno base 2014=100) (Fondazione Utilitatis - Blue Book 2024).



Pur sembrando elevata, la spesa per il servizio idrico in Italia è una delle più basse d'Europa. Confrontando il posizionamento di alcune grandi città italiane con le principali metropoli europee, rispetto ad un valore medio di tariffa unitaria del campione pari a 3,6 euro per metro cubo, le città di Roma, Palermo, Napoli e Milano mostrano valori ben al di sotto della media con il dato del capoluogo lombardo che segna la tariffa più bassa dell'intero campione: 0,8 euro per metro cubo. La tariffa unitaria di Napoli, Palermo e Roma si colloca attorno a circa 2 euro per metro cubo, ben al di sotto dei valori registrati in altre città del Nord Europa come Amsterdam, Brussels, Monaco o Berlino dove le tariffe sono superiori ai 4 euro per metro cubo fino a raggiungere e superare i 6 euro per metro cubo.

7.4. Gestione delle acque e debito generazionale

Le necessità di investimento per raggiungere gli obiettivi nazionali di qualità, economicità ed efficienza del servizio, tutela della salute pubblica e salvaguardia dell'ambiente riguardano tutte le fasi della filiera del servizio: a partire dalla captazione alla potabilizzazione, passando alle fasi della distribuzione della risorsa, la raccolta e trasporto reflui fino alla depurazione.

Tariffa e investimenti sono strumenti orientati ad un miglioramento continuo della qualità del servizio, in un'ottica di sviluppo sostenibile. Valutando complessivamente le performance di settore, il Report di Sostenibilità 2023 della Fondazione Utilitatis mira proprio ad individuare gli aspetti per cui le aziende Associate alla Federazione Utilitalia possono dare un contributo positivo rilevante, evidenziando le interconnessioni con i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 valutati attraverso una batteria di indicatori strategici. L'analisi ha coinvolto un numero sempre maggiore di aziende che, nel 2023, sono state 43 (circa il 48% delle Associate). Per le aziende del settore idrico sono stati valutati alcuni indicatori tra cui: i) perdite idriche; ii) qualità dell'acqua potabile; iii) investimenti realizzati; iv) qualità dell'acqua depurata; v) fanghi recuperati.

- **Perdite idriche:** in Italia le perdite di rete ammontano al 42% (dati Arera, 2023), a fronte di un obiettivo nazionale fissato al 25%. Le perdite di rete registrano forti variazioni geografiche: nel Nord-

Est ammontano in media al 38%, nel Nord-ovest al 32%, nel Centro al 43% e nel Sud e Isole al 50%. Le perdite lineari delle aziende censite ammontano invece a 15,8 metri cubi per chilometro al giorno, con un obiettivo di riduzione nazionale recentemente passato a 12 metri cubi per chilometro al giorno. Per contenere le perdite idriche, i gestori provvedono alla manutenzione della rete arrivando anche a completi interventi di sostituzione delle tubature. Per il monitoraggio e l'individuazione delle perdite sono utilizzati sistemi di distrettualizzazione delle reti (ovvero la segmentazione della rete sul territorio) e di telecontrollo, che monitorano le variazioni nella pressione e nella portata: la percentuale di reti distrettualizzate del campione è pari al 39%. Questi risultati concorrono al raggiungimento del traguardo 6.4 dell'obiettivo 6 dell'Agenda 2030, dedicato all'aumento entro il 2030 del grado di efficienza nell'utilizzo dell'acqua in ogni settore, garantendo approvvigionamenti e forniture sostenibili di acqua potabile, per affrontare la carenza idrica e ridurre in modo sostanzioso il numero di persone che ne subisce le conseguenze.

- **Qualità dell'acqua potabile:** a livello generale, in Italia la conformità dell'acqua potabile ai parametri dettati dalla normativa è superiore al 96%, a fronte dell'obiettivo molto rigoroso e sfidante del 99% stabilito da ARERA. Per i gestori associati appartenenti al campione della serie storica, la conformità dell'acqua potabile è pari a circa il 97% dei campionamenti nel 2022. La Direttiva della Commissione europea n. 1787/2015 del 6 ottobre 2015 ha introdotto la metodologia Water Safety Plans (WPS) per la strutturazione delle attività di prevenzione e controllo finalizzate a garantire la migliore qualità delle acque potabili. Sulla base dei dati elaborati dalla Fondazione Utilitatis, i WPS sono stati adottati da 22 gestori, per un numero di utenti superiore ai 7,8 milioni. Questi risultati concorrono al raggiungimento del traguardo 6.3 dell'obiettivo 6, dedicato al miglioramento entro il 2030 della qualità dell'acqua.
- **Investimenti:** gli investimenti realizzati nel servizio idrico, incrementati dall'avvio della regolazione del servizio da parte di ARERA nel 2012 che ha spronato l'intera industria idrica a evolvere verso performance di maggiore efficienza, sono arrivati a un livello nazionale stimato per gli operatori industriali in circa 70 euro per abitante nel 2023. Questo trend conferma che la regolazione nazionale ha effettivamente contribuito a far crescere gli investimenti complessivi e a ridurre la distanza tra il livello di investimenti realizzati e il fabbisogno complessivo. Il tema degli investimenti concorre al raggiungimento di tutti i traguardi dell'obiettivo 6 dell'Agenda 2030.
- **Qualità dell'acqua depurata:** in Italia, la quota di campioni di reflui depurati conformi è pari al 91,2% (dato 2022), a fronte di un obiettivo nazionale del 99%. La depurazione dei reflui in Italia è da tempo oggetto di procedimenti sanzionatori da parte dell'Unione Europea. La Direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane stabiliva infatti l'obbligo di depurazione dei reflui collettati, con scadenze differenziate a seconda delle dimensioni degli agglomerati urbani. La depurazione, in un'ottica di economia circolare e di uso efficiente delle risorse, potrà essere non più il processo finale ma quello intermedio nel ciclo degli usi dell'acqua. Il riutilizzo dell'acqua depurata per usi irrigui o industriali andrebbe incoraggiato anche attraverso misure incentivanti, che ne stimolino l'uso in sostituzione di quella prelevata dalle riserve idriche. Questi risultati concorrono al raggiungimento del traguardo 6.3 dell'obiettivo 6, ovvero al miglioramento della qualità dell'acqua riducendo l'inquinamento e dimezzando la quantità di acque reflue non trattate, aumentandone il riciclaggio e il reimpiego sicuro, ma anche al traguardo 6.6 dedicato alla protezione degli ecosistemi legati all'acqua.
- **Fanghi recuperati:** in Italia circa il 9% dei fanghi di depurazione è ancora smaltito in discarica, ampiamente al di sotto dell'obiettivo nazionale massimo del 15%. Per il campione di cui si dispone la serie storica, la percentuale di ricorso alla discarica registrata per il 2022 è pari a circa il 16% dei fanghi prodotti, dato in linea rispetto a quello registrato per il 2021. I fanghi di depurazione, in un'ottica di economia circolare, possono essere valorizzati quindi in chiave energetica come combustibile per la produzione di energia elettrica o termica, o attraverso la digestione anaerobica per la produzione di biogas che con l'upgrading viene raffinato in biometano che alimenta le flotte dei mezzi aziendali, o immesso nei gasdotti nazionali. Inoltre, secondo la Commissione europea, se si ricicla il fosforo contenuto nei fanghi di depurazione si potrebbe coprire approssimativamente il 20-30% del fabbisogno di concimi fosfatici dell'Unione che dipende per il 90% da fosforo importato da Paesi extra europei, con effetti molto positivi sulla propria bilancia commerciale. L'utilizzo, infine, dei fanghi di depurazione in agricoltura – nel rispetto di stringenti parametri qualitativi – offre ai terreni la possibilità di un arricchimento dal punto di vista organico. Ricchi di azoto e fosforo, i fanghi possono essere utilizzati come concimi, ammendanti o correttivi dei terreni. Questi risultati concorrono al raggiungimento del traguardo 6.3 dell'obiettivo 6, ed in particolare al miglioramento della qualità dell'acqua, eliminando le discariche, riducendo l'inquinamento e dimezzando la quantità di acque reflue non trattate, aumentandone il riciclaggio e il reimpiego sicuro.

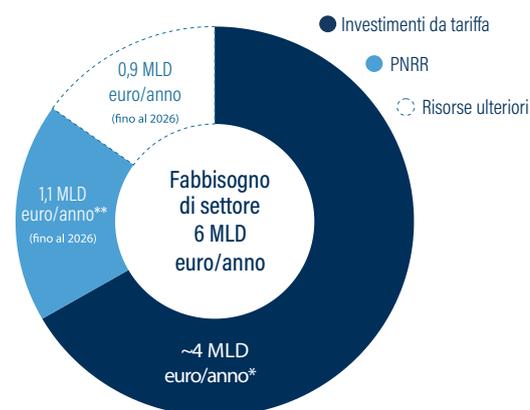
È necessario dunque pianificare interventi volti a garantire una buona continuità nel livello di approvvigionamento idrico, da questo punto di vista vanno segnalati i dati relativi al Centro e al Sud Italia dove secondo l'Autorità di regolazione si registrano le maggiori criticità legate al mantenimento di adeguati livelli di continuità del servizio: nell'area meridionale e insulare si registra un valore medio di interruzioni per utente pari a 204 ore l'anno. Il dato, seppur in miglioramento rispetto a qualche anno fa, sembra essere influenzato anche dalle "turnazioni" legate all'avvicinarsi di stagioni parecchio siccitose negli anni più recenti. Resta comunque un dato lontanissimo dai valori medi registrati al Nord Italia dove le interruzioni del servizio per utente si aggirano tra le 0,66 e 0,88 ore l'anno.

Il sistema idrico nazionale richiede un impegno di manutenzione straordinaria per il rifacimento e il mantenimento in efficienza delle reti e degli impianti ben al di sopra dell'attuale spesa capitale. Procedendo con l'attuale ritmo degli investimenti, il nostro Paese continuerà ad accumulare una certa quota di debito infrastrutturale che le generazioni future saranno costrette a colmare, esattamente come sta avvenendo in questi giorni.

La spesa nei prossimi anni è effettivamente in crescita, dai 56 € per abitante del 2021 ai circa 70 € per abitante programmati nel 2023. Tuttavia gli investimenti dovrebbero crescere ancora per colmare il fabbisogno complessivo di settore stimato in almeno 6 miliardi di euro l'anno (Figura 8). Oggi gran parte di questo fabbisogno è coperto dalla tariffa da cui provengono circa 4 miliardi di euro l'anno. Il PNRR ha certamente dato un impulso sulla finestra temporale 2021-2026 stimabile in circa 1,1 miliardi di euro l'anno. Sono necessarie risorse ulteriori, pari a circa 0,9 miliardi di euro l'anno per raggiungere la quota di fabbisogno prevista per il nostro Paese. Risorse che, dal 2027, aumenteranno a 2 miliardi di euro l'anno, una volta esaurito il ruolo del PNRR.

Questa stima viene confermata se si confronta la spesa d'investimento dell'Italia per il settore idrico con quella di altri Paesi europei (Figura 9). A prescindere dagli assetti proprietari, organizzativi e regolatori del servizio, l'Italia ha nettamente migliorato la sua posizione rispetto agli ultimi anni ma è ancora indietro rispetto ad altri Paesi simili (per esempio la Francia) a fronte di una delle tariffe più basse in tutta l'Unione Europea: tra i grandi Paesi europei solo la Spagna ha una media quinquennale degli investimenti pari a circa 22 euro per abitante, ma con una tariffa media paragonabile a quella del nostro Paese (2,1 - 2,3 €/m³).

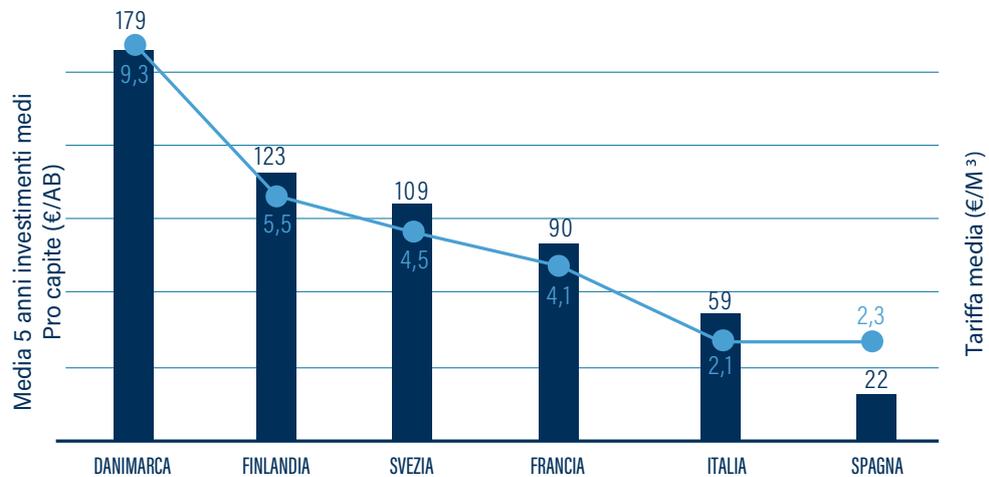
Figura 8 - Sintesi della composizione del fabbisogno annuo stimato per il settore idrico italiano (Fonte: Blue Book, 2024).



*Investimenti medi complessivi annui pianificati dai gestori nel periodo 2021-2023 (investimenti coperti da tariffa + fondi pubblici).

** La cifra non include i 476 milioni di euro fondo React UE dedicati ad interventi per le perdite di rete al Sud Italia con orizzonte temporale di spesa al 2023. La cifra include 1,02 miliardi di euro dalla rimodulazione del PNRR impegnabili sul periodo 2024-2026.

Figura 9 – Confronto tra tasso di investimento pro capite (media quinquennale) e tariffa media di alcuni Paesi Europei (dati 2021; Fonte: Fondazione Utilitatis – Blue Book 2024).



I mancati investimenti degli anni precedenti l'avvio della regolazione costituiscono un debito infrastrutturale che sta pesando sulle nostre generazioni, ma che si sta cercando di colmare. Il rilancio degli investimenti è particolarmente significativo per prevenire la formazione di un debito generazionale, apportando inoltre grandi benefici diretti e indiretti legati alla promozione dei territori, alla salvaguardia dell'ambiente e alla tutela della risorsa idrica. Adeguare le infrastrutture agli effetti dei cambiamenti climatici sul ciclo idrologico è necessario anche per generare positivi effetti sulla domanda interna e sul mercato del lavoro. Pianificazione e programmazione devono agire in un'ottica di sistema, eliminando le dinamiche emergenziali, ma anzi operando secondo un'azione preventiva. In questo senso anche la regolazione, con l'introduzione del macroindicatore MO, mette in evidenza l'urgenza di intervenire tenendo in seria considerazione le sfide climatiche ed economiche che ci stanno impegnando, anche e soprattutto per garantire un servizio di qualità con infrastrutture moderne e resilienti.

Il settore idrico, infatti, caratterizzato dalla diffusione capillare tipica dei servizi a rete e dalla necessità rilevante di opere e interventi di taglia varia, consente una rapida e agevole cantierabilità e si offre come motore di sviluppo diffuso e delocalizzato nel segno di uno sviluppo sostenibile.



Relazione servizi pubblici 2024



Evoluzione della PA
e performance dei servizi



Analisi di settore
e focus tematici



Prospettiva degli utenti
e buone pratiche

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Viale Davide Lubin, 2
00196 Roma - Italia
Telefono: 06 36921
www.cnel.it

Tutti i diritti riservati.
È consentita la riproduzione a fini non commerciali, a condizione di citare la fonte.

ISBN 9791281448025

Stampato nel mese di ottobre 2024 su carta ecologica FSC C016690.



cnel.it

