

ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LXXVII
n. 2

RELAZIONE

SUI LIVELLI E LA QUALITÀ DEI SERVIZI OFFERTI DALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI CENTRALI E LOCALI ALLE IMPRESE E AI CITTADINI

(Anno 2024)

(Articolo 10-bis, comma 1, lettera a), della legge 30 dicembre 1986, n. 936)

Presentata dal Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

(BRUNETTA)

Trasmessa alla Presidenza il 15 ottobre 2025

VOLUME II

PAGINA BIANCA

ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

Doc. LXXVII
n. 2

RELAZIONE
SUI LIVELLI E LA QUALITÀ DEI SERVIZI OFFERTI
DALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI CENTRALI
E LOCALI ALLE IMPRESE E AI CITTADINI

(Anno 2024)

(Articolo 10-bis, comma 1, lettera a), della legge 30 dicembre 1986, n. 936)

Presentata dal Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

(BRUNETTA)

VOLUME II

PAGINA BIANCA

Relazione sui servizi pubblici 2025

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

Villa Lubin
Roma, 14 Ottobre 2025

VOLUME 2

Gruppo di lavoro

La stesura della "Relazione al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini", incardinata nella Commissione istruttoria "Politiche sociali, Sviluppo Sostenibile, Terzo Settore" presieduta dal Vice-Presidente Floriano Botta, è stata seguita da un Gruppo di lavoro composto da:

Consigliera Coordinatrice: Marcella **MALLEN**;

Consigliera: Rossana **DETTORI**;

Consigliere: Vincenzo **FALABELLA**;

Consigliere: Alessandro **GERIA**;

Consigliere: Massimo **GIUNTOLI**;

Consigliere: Emilio **MINUNZIO**;

Consigliera: Enrica **MORLICCHIO**;

Consigliera: Paola **PALMIERI**;

Consigliera: Paolo **PIRANI**.

Esperti esterni:

Dott.ssa Giuliana **COCCIA**;

Dott.ssa Carla **COLLICELLI**;

Prof. Efisio **ESPA**;

Avv. Giovanni **FIACCAVENTO**;

Prof. Emanuele **PADOVANI**.

La Relazione è stata realizzata anche grazie al supporto dei seguenti Organismi insediati presso il CNEL:

Forum permanente per la cultura del consumo responsabile e sostenibile coordinato dal Cons. Paolo **PIRANI**;

Osservatorio Nazionale sui Servizi Sociali Territoriali coordinato dal Cons. Alessandro **GERIA**;

Comitato per le Pari Opportunità presieduto dalla Cons. Rossana **DETTORI**;

Osservatorio per l'inclusione e l'accessibilità coordinato dal Cons. Vincenzo **FALABELLA**.

Per il supporto assicurato dalla struttura organizzativa del CNEL un ringraziamento va al Segretario Generale Dott. Massimiliano **MONNANNI**, al Direttore generale della Direzione generale per la programmazione e il coordinamento delle politiche settoriali Dott.ssa Larissa **VENTURI** e ai funzionari degli Uffici IV e V del CNEL, Dott.ssa Giulia **COSTA** e Dott.ssa Nicoletta **MATURI**.

Amministrazioni ed Enti coinvolti

Nell'ambito dei lavori istruttori per la redazione della Relazione sono state contattate le principali amministrazioni ed enti di ricerca che, rispettivamente, erogano servizi e realizzano in modo sistematico e continuativo studi e analisi sulla performance delle PA.

Nella redazione dei vari contributi di cui si compone la Relazione sono stati coinvolti numerosi enti pubblici e privati e svariate istituzioni pubbliche.

Di seguito si ringraziano, in particolare:

Adapt; Alma Mater Studiorum Università di Bologna; Anci; Anvur; Aran; ASviS; Organismo indipendente per la valutazione della performance e alta consulenza del CNEL; CNR; Confapi; Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome; Crea Sanità; Dipartimento della Funzione Pubblica; Dipartimento della Protezione Civile; Enea; Inapp; Inmp-Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà; Inps; Invalsi; Ispra; Istat; LegaCoop; Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica; Ministero delle Imprese e del Made in Italy; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; Ragioneria Generale dello Stato; Sapienza Università di Roma; Scuola Nazionale dell'Amministrazione; Sogei; Sogesid S.p.A.; Unioncamere; Università di Ferrara; Università Lumsa; Università di Napoli "Federico II"; Università di Roma "Tor Vergata"; Upi; Utilitalia; Utilitatis.

Il Gruppo di lavoro della Relazione e tutti gli Enti ed Istituzioni che, a vario titolo, sono intervenute nella realizzazione dell'opera si sono avvalse della qualificata attività di Direttori, Dirigenti, Dipendenti, Esperti, Ricercatori, Studiosi e Collaboratori.

Per il **Volume 1** si ringraziano, in particolare:

Monica Cecchi; Denita Cepiku; Stefania Colacicco; Ugo Conversano; Enrico Deidda Gagliardo; Roberto Maria Dispotico; Cristina Equizzi; Monica Gabrielli; Camilla Sofia Grande; Giustino Lo Conte; Pierluigi Mastrogioiuseppe; Marco Stradiotto; Michaela Travaglini; Lisa Zanardo.

Per il **Volume 2** si ringraziano, in particolare:

Davide Amorosi; Vincenzo Anglade; Pietro Agrello; Francesca Arbitrio; Tiziana Beltrani; Cristina Berliri; Giuseppe Bronzino; Massimiliano Bruno; Claudia Brunori; Alessandra Burgio; Filippo Cadamuro; Mario Ciampi; Andrea Ciarini; Fabio Ciciliano; Paola Costantini; Roberta Cialesi; Pietro Cucumile; Laura Cutaia; Patrizia D'Alessandro; Daniela d'Angela; Andrea D'Antino; Bruna De Amicis; Gaetano De Benedictis; Franco Deriu; Gianpiero De

Stefano; Anteo Di Napoli; Elisabetta Di Tommaso; Michela Esposito; Alessia Filippone; Anita Galletti; Cecilia Gigli; Carmen Graziano; Mario Jorizzo; Vincenza Lamarina; Andrea Lanz; Stefania Lucchini; Angelo Mari; Costanza Mariotta; Massimo Muraca; Christian Napoli; Giuseppe Nobile; Giustina Orientale Caputo; Paola Pagliara; Eleonora Panzini; Cristina Peretti; Alessio Petrelli; Barbara Polistena; Francesca Proietti; Sandra Romagnosi; Renato Sampogna; Angelo Federico Santini; Francesco Seghezzi; Silvia Simeoni; Alessandro Solipaca; Federico Spandonaro; Cristina Stringer; Fabio Tatti; Giuseppe Tripoli; Fiamma Valentino; Giacomo Zanni

Premio CNEL "Impatto PA" 2025

La segnalazione delle buone pratiche per la "Relazione al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini" è stata affidata al **Forum permanente per la cultura del consumo responsabile e sostenibile**, coordinato dal Cons. Paolo Pirani nonché ai 64 **Consiglieri CNEL** in rappresentanza delle rispettive Organizzazioni di appartenenza.

Il Forum è composto dalle seguenti Associazioni:

ACU, ADICONSUM, ADOC, ADUSBEF, ALTROCONSUMO, ASSOUTENTI, CITTADINANZATTIVA, CODACONS, CODICI, CONFCONSUMATORI, CTCU, FEDERCONSUMATORI, LA CASA DEL CONSUMATORE, LEGA CONSUMATORI, MOVIMENTO CONSUMATORI, MOVIMENTO DIFESA DEL CITTADINO, U.DI.CON, UNIONE NAZIONALE CONSUMATORI e ASVIS in qualità di invitato permanente.

A tutte le Associazioni e ai Consiglieri CNEL va il ringraziamento per la partecipazione alla seconda edizione dell'iniziativa del premio CNEL "Impatto PA".

Con Decreto del Presidente del CNEL del 15 luglio 2025, n. 5 è stata nominata la commissione istruttoria per la valutazione delle segnalazioni delle eccellenze e delle buone pratiche delle pubbliche amministrazioni nelle diverse tipologie dei servizi rivolti alla cittadinanza, alle imprese e alle comunità territoriali nell'ambito della relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locale alle imprese e ai cittadini, composta da:

Marcella **MALLEN**, Consigliera CNEL, con funzioni di Presidente; Alessandra **AURELI**, Consigliere del Presidente CNEL per il programma, l'organizzazione dei processi e i rapporti internazionali; Andrea **BERNARDO**, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome;

Annalisa **D'AMATO**, Associazione Nazionale Comuni Italiani;

Pierluca **MACERONI**, Dipartimento della Funzione Pubblica;

Andrea **PACELLA**, Unione Province d'Italia;

Emanuele **PADOVANI**, Università di Bologna;

Paolo **PIRANI**, Consigliere CNEL;

Raffaella **PORRATO**, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome;

Raffaella **SAPORITO**, Università Bocconi;

Larissa **VENTURI**, Direttore Generale CNEL;

Carlo **VERMIGLIO**, Università di Messina;

Lisa **ZANARDO**, OIV CNEL.

Il supporto alla Commissione è stata assicurata dalla dott.ssa Nicoletta **MATURI**.

Ai membri della Commissione, alla dott.ssa MATURI e alla Struttura CNEL coinvolta nel supporto organizzativo, vanno i ringraziamenti per l'impegno profuso nella realizzazione dell'iniziativa.

I dati contenuti nella presente Relazione (articolo 10-bis, lettere a) e c) della legge 30 dicembre 1986, n. 936) si intendono riferiti al 31 dicembre 2024, salvo ove diversamente indicato. La Relazione è stata approvata dalla Commissione Politiche sociali, Sviluppo Sostenibile e Terzo Settore nella seduta del 11 settembre 2025 e dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 25 settembre 2025.

PAGINA BIANCA

Indice

Volume I

Prefazione: Renato Brunetta	8
Introduzione: Marcella Mallen	12

CAPITOLO 1

Le amministrazioni pubbliche italiane: tra innovazione e stabilità dei conti pubblici

a cura di Efsio Espa

1. Introduzione	23
2. L'attuazione delle nuove regole fiscali europee	26
3. Organizzazione e innovazione nelle Amministrazioni Pubbliche	28
4. Le attività formative della Scuola Nazionale dell'amministrazione	37
5. I rinnovi contrattuali dei lavoratori pubblici contrattualizzati nel triennio 2022-2024	42
6. Dalla digitalizzazione all'integrazione: la PA italiana verso una trasformazione consapevole e continua	48
7. Dai documenti programmatori al miglioramento dei servizi pubblici: un percorso possibile	56

CAPITOLO 2

Misurazione della performance dei servizi pubblici nella transizione verso la sostenibilità: le differenze territoriali

a cura di Emanuele Padovani e con il contributo di Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

1. Introduzione	59
2. La metodologia di misurazione integrata del Valore Pubblico. Esempi e buone pratiche	60
3. La misurazione d'impatto delle politiche nel quadro degli SDGs a livello regionale	81
4. Le performance dei servizi comunali: analisi delle funzioni fondamentali	90

Indice analitico per argomento	161
---------------------------------------	-----

Indice di tabelle, tavole, figure e grafici	163
--	-----

Volume 2

CAPITOLO 3

Analisi di settore su comparti di servizi

a cura di Carla Collicelli

1.	Introduzione	9
2.	Servizi per il contrasto alla povertà e alle disuguaglianze, con riferimento agli obiettivi 1 e 10 dell'Agenda ONU 2030	18
3.	Servizi per la salute e il benessere, con riferimento all'obiettivo 3 dell'Agenda ONU 2030	34
4.	Servizi per l'educazione, l'istruzione, l'Università e la Ricerca, con riferimento all'obiettivo 4 dell'Agenda ONU 2030	51
5.	Servizi di supporto per le imprese, con riferimento all'obiettivo 9 dell'Agenda ONU 2030	73
6.	Servizi per la circolarità dell'economia, con riferimento all'obiettivo 12 dell'Agenda ONU 2030	86
7.	Servizi per la lotta agli effetti negativi del cambiamento climatico, con riferimento agli obiettivi 11 e 13 dell'Agenda ONU 2030	105
Box	Previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, gestione e superamento dell'emergenza e, con riferimento alle azioni di adattamento ai cambiamenti climatici per finalità di protezione civile <i>a cura del Dipartimento della Protezione Civile</i>	113

CAPITOLO 4

Focus tematici

1.	Introduzione	119
2.	Il diritto all'abitare in Italia: una sfida sociale e politica <i>a cura della Cons. Paola Palmieri</i>	122
3.	Pari opportunità, inclusione, accessibilità e autonomia alle persone con disabilità <i>a cura del Cons. Vincenzo Falabella</i>	127
4.	Lo sport, diritto e strumento di inclusione: quadro nazionale, tendenze e politiche di sostegno <i>a cura del Cons. Emilio Minunzio e del Cons. Massimo Giuntoli</i>	139
5.	I servizi per le imprese: il contributo del Centri per l'Impiego <i>a cura della Cons. Enrica Morlicchio</i>	151
6.	Fondi e incentivi disponibili per l'imprenditorialità femminile <i>a cura della Cons. Rossana Dettori</i>	157
7.	Economia circolare e ciclo dei rifiuti <i>a cura del Cons. Paolo Pirani</i>	162

Indice analitico per argomento	177
---------------------------------------	-----

Indice di tabelle, tavole, figure e grafici	179
--	-----

Volume 3

CAPITOLO 5

Le buone pratiche dai territori: il premio CNEL “impatto PA”

a cura di Emanuele Padovani

1.	Introduzione	9
2.	Il metodo di lavoro	10
3.	Le buone pratiche territoriali	15

CAPITOLO 6

La soddisfazione degli utenti nei servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione

di Giuliana Coccia e Giovanni Fiaccavento

1.	Il modello generale di soddisfazione degli utenti	93
2.	Customer satisfaction e Pubblica Amministrazione	95
3.	Metodologie di indagine sulla customer satisfaction	97
4.	Analisi delle indagini nazionali	100
5.	Analisi trasversale e comparativa	105
6.	Conclusioni	106

Indice analitico per argomento	107
---------------------------------------	-----

Indice di tabelle, tavole, figure e grafici	108
--	-----

8

Relazione CNEL sui Servizi Pubblici 2025

CAPITOLO 3

Analisi di settore su comparti di servizi

a cura di Carla Collicelli⁸⁵

1. Introduzione

1.1 Obiettivi e struttura dell'analisi

La nuova impostazione introdotta dal Cnel per l'edizione 2023-2024 della Relazione annuale sulla qualità dei servizi pubblici, relativamente all'analisi settoriale di alcuni tra i principali della Pubblica Amministrazione, ha mostrato di essere in grado di produrre un importante valore aggiunto in termini di efficienza ed efficacia rispetto agli obiettivi della Relazione.

L'impostazione dello scorso anno è stata quindi confermata per l'edizione 2025, che prevede come unica variazione quella della applicazione di un criterio di rotazione tra i settori analizzati, alcuni dei quali sono stati sostituiti da altri.

I comparti dei servizi della Pubblica Amministrazione presi in esame in questa edizione, ed analizzati nelle specifiche sezioni di questo capitolo, sono i seguenti:

- Servizi per il contrasto alla povertà e alle disuguaglianze, con riferimento agli obiettivi 1 e 10 dell'Agenda Onu 2030
- Servizi per la salute e il benessere, con riferimento all'obiettivo 3 dell'Agenda Onu 2030
- Servizi per l'educazione, l'istruzione, l'Università e la Ricerca, con riferimento all'obiettivo 4 dell'Agenda Onu 2030
- Servizi di supporto per le imprese, con riferimento all'obiettivo 9 dell'Agenda Onu 2030
- Servizi per la circolarità dell'economia, con riferimento all'obiettivo 12 dell'Agenda Onu 2030
- Servizi per la lotta agli effetti negativi del cambiamento climatico, con riferimento agli obiettivi 11 e 13 dell'Agenda Onu 2030.

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

- L'ambito degli input di sistema e delle risorse (domanda di servizi, risorse materiali e immateriali disponibili, personale, elementi di contesto rilevanti per il settore)
- L'ambito degli output e dei servizi resi (tipologie di servizi, aspetti quantitativi e di pertinenza rispetto alle finalità istituzionali)
- L'ambito della qualità, dell'efficienza e dell'efficacia (indicatori di valutazione della qualità disponibili con particolare attenzione ai livelli essenziali, ove previsti)
- L'ambito dei risultati rispetto all'obiettivo/agli obiettivi di riferimento dell'Agenda ONU per lo Sviluppo Sostenibile
- L'ambito dei risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile (BES) e relativi indicatori.

Agli estensori è stato chiesto inoltre di dedicare particolare attenzione al confronto internazionale con i principali paesi europei, ai trend di tendenza diacronica con riferimento agli ultimi anni, alle differenze e disparità a livello territoriale e sociale, nonché agli indicatori sintetici più rappresentativi dello stato dell'arte del settore ed alla formulazione di considerazioni di carattere riassuntivo.

Nonostante le inevitabili differenze tra i vari contributi, da attribuire alla disponibilità di dati di ciascun settore, i risultati ottenuti sono anche questo anno di grande interesse. L'obiettivo di questa introduzione è quello di richiamare e riassumere gli elementi più importanti emersi dall'analisi.

1.2 Un contesto complesso

Per tutti i settori analizzati si segnala la complessità del contesto sociale ed economico di riferimento nel quale le istituzioni si trovano ad operare, a causa delle trasformazioni epocali che condizionano la realtà del paese e dell'intero globo in questi anni. In primis la transizione demografica, con un ulteriore record minimo raggiunto in termini di natalità (370 mila nascite nel 2024), una popolazione residente scesa a 58,9 milioni – con un calo di 36 mila unità – e con l'aumento costante della popolazione anziana e di quella non autosufficiente, stimata pari a 4 milioni di individui nel 2023.

Da un punto di vista socio-economico, ulteriore fattore di complessità è quello del permanere di una situazione critica per ciò che attiene il benessere delle famiglie, ed in particolare la realtà della povertà economica. L'intera Europa è caratterizzata da livelli elevati di rischio di povertà o esclusione, che riguarda il 21% della popolazione europea secondo i dati ufficiali. In Italia questo rischio riguardava nel 2024 il 23,1% della popolazione. Il che si traduce in un forte aggravio per le famiglie, e in particolare per alcune delle tipologie familiari, come le famiglie con bambini e gli anziani soli.

Un terzo fattore di complessità richiamato in quasi tutti i contributi settoriali è quello relativo alla entità degli investimenti pubblici ed alla disponibilità complessiva del paese in termini di risorse per lo sviluppo, in particolare per quanto riguarda l'area della ricerca e dell'innovazione, quello delle imprese di piccole e medie dimensioni e quello delle politiche sociali e sanitarie.

1.3 I segnali di miglioramento

A fronte di una situazione complessa nel senso detto, in tutti i settori analizzati l'analisi svolta ha permesso di evidenziare gli sforzi compiuti dalla Pubblica Amministrazione per far fronte alle sfide della complessità e agli obiettivi di raggiungere. A partire dalla crescita della consapevolezza, soprattutto a livello delle istituzioni, oltre che a livello di popolazione e di società civile, dei nodi da affrontare sia a livello economico che a livello sociale, e della necessità di impegnarsi nella direzione di un nuovo modello di sviluppo sostenibile.

Ciò risulta evidente, ad esempio, nella nuova architettura di welfare che il paese sta cercando di porre in essere, come descritto nel paragrafo dedicato ai servizi per il contrasto alla povertà e alle disuguaglianze, che si pone nell'ottica della messa in campo di modelli di governance verticale ed orizzontale più adeguati rispetto alle problematiche del territorio, con la centralità attribuita agli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) e con una tendenziale valorizzazione di tutti gli attori pubblici e del privato sociale in termini di cooperazione. L'intensa azione avviata dal Ministero del Lavoro (MLPS) nell'introduzione e nell'avvio a regime nel 2024 del nuovo Assegno di Inclusione (AdI), l'istituzione del Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL), la creazione di una piattaforma inter-operativa che mira a facilitare le procedure di accesso ed il monitoraggio dei servizi, le tante Linee Guida Nazionali prodotte allo scopo di fornire indicazioni operative agli enti locali, sono un chiaro segnale in questa direzione.

Il rafforzamento dei servizi sociali comunali attraverso la definizione del rapporto ottimale tra assistenti sociali e popolazione residente, accompagnato da uno specifico contributo ministeriale, a valere sul Fondo per la lotta alla Povertà e all'Esclusione Sociale, ha già prodotto l'aumento del numero degli assistenti sociali dagli 8.220 del 2021 agli 11.589 del 2024, e costituisce un ulteriore importante segnale. Il ruolo svolto dal Fondo speciale di Equità del livello dei servizi (già Fondo di Solidarietà Comunale), dal 2021 fino ad oggi, va nella medesima direzione.

Ulteriori importanti sforzi vengono segnalati, rispetto ai servizi per la povertà e la disuguaglianza, alla tutela delle persone in condizione di deprivazione materiale, di marginalità anche estrema e senza dimora, attraverso l'accesso ai cosiddetti Servizi Essenziali a Bassa Soglia (ad esempio servizi di ristorazione, distribuzione di beni essenziali, per l'igiene personale, biblioteche, accoglienza notturna, screening e prima assistenza sanitaria, mediazione culturale, counseling, orientamento al lavoro, consulenza amministrativa e legale e banche del tempo). Il monitoraggio dell'attuazione degli investimenti del PNRR, la creazione dell'Anagrafe degli ATS e l'utilizzazione congiunta di altre risorse anche europee sono ulteriori segnali di attenzione crescente.

In ambito sanitario, dati migliorativi rispetto agli anni precedenti si rilevano principalmente nel dato sulla speranza di vita alla nascita, che nel 2024 è ulteriormente cresciuto superando, anche se di poco, i valori del periodo pre-pandemico per entrambi i generi, e attestandosi a 81,4 anni per gli uomini (era di 81,1 anni nel 2019) e a 85,5 anni nelle donne (85,4 nel 2019).

Ulteriori segnali di avanzamento rispetto a temi di grande criticità per la salute delle persone si riscontrano nei dati migliorativi della mortalità per tumori (in diminuzione), delle condizioni di vita delle persone con disabilità e di quelle anziane con patologie croniche, nell'indice di salute mentale degli adolescenti e giovani, che torna su valori leggermente inferiori a quelli precedenti invertendo il trend negativo innescatosi con la pandemia, nella mortalità evitabile, nonché nell'avvio dei lavori da parte del nuovo Dipartimento One Health del Ministero della Salute, e nella crescita, modesta ma presente, degli investimenti pubblici in sanità, della spesa sanitaria pro-capite, della spesa per prevenzione e del numero di infermieri e ostetrici nel Servizio Sanitario Nazionale (SSN).

Il settore nel quale la Relazione di questo anno registra i maggiori segnali migliorativi è sicuramente quello dell'educazione e della conoscenza. Come ben sintetizzato dagli estensori dell'apposito paragrafo, il Comparto Conoscenza, nelle sue diverse articolazioni, cresce nella capacità di offrire servizi di qualità, anche considerando i confronti internazionali, quelli territoriali nazionali e quelli diacronici tendenziali.

La missione 4 Istruzione e Ricerca del PNRR è quella che presenta la migliore situazione nella cantierizzazione dei lavori programmati, con elevate percentuali di aggiudicazione dei bandi e con una quota di risorse formalmente attivate pari al 90%. La spesa totale per la scuola, dal livello pre-primario al secondario, in percentuale sul PIL, sale nel 2021 (ultimo anno disponibile) di oltre l'11% e passa dal 3,2% del 2020 al 3,6%.

Per la riduzione dei divari territoriali, il Ministero (MIM) ha avviato specifici programmi (Agenda Nord e Agenda Sud in particolare), finalizzati a combattere la dispersione scolastica e a superare le differenze tra territori. E sono state istituite le figure del tutor e dell'orientatore a livello della scuola secondaria superiore.

Nel settore della prima infanzia, e grazie in particolare agli investimenti del PNRR, sono cresciuti gli sforzi per la creazione di network locali di offerta integrata, e la copertura dei posti rispetto ai residenti sotto i tre anni è passata dal 27,1% al 30% nel 2024. Per la fascia 3-5 anni la percentuale di frequentanti è salita al 92,7%.

In generale spiccano i dati relativi al calo degli abbandoni della formazione tra i ragazzi tra 18 e 24 anni, che si attesta sul 9,8% (era del 22,9% nel 2004), alla percentuale di giovani tra 20 e 24 anni che completano gli studi (86,5%, al di sopra della media europea), alla percentuale di popolazione 25-64 con almeno il diploma secondario (66,7%), al calo dei NEET (Neither in Employment nor in Education or Training) tra 15 e 29 anni, sceso al 15,2% (era il 22,1% nel 2019), all'aumento degli iscritti all'università, dei laureati, dei dottorati, del livello di istruzione della popolazione generale e di molti dei risultati della valutazione Invalsi, ad esempio l'ottima performance in matematica delle quarte classi della scuola primaria (superiore alla media internazionale), e quelle in scienze e riguardo alle competenze digitali nelle classi terze medie.

Per quanto riguarda i servizi alle imprese, particolarmente positiva risulta la crescita di rilevanza e di efficacia degli strumenti incentivanti messi in campo nel periodo più recente, che ha portato l'Italia a posizionarsi al terzo posto in Europa per entità di aiuti, con circa 22 miliardi di euro (12% del totale), come rilevato dallo State Aid Scoreboard europeo del 2024. Ed è in particolare a partire dal 2020 che il paese registra un netto aumento della spesa in aiuti di Stato alle imprese, passando dai circa 8 miliardi del 2019 agli oltre 33 miliardi del 2020, e segnando la maggiore variazione positiva in Europa in questo periodo (+332%).

Le Piccole e Medie Imprese (MPMI) hanno complessivamente ricevuto il 64% delle risorse concesse e il 75% delle risorse erogate, indirizzate verso le finalità "Contrasto alla crisi da Covid-19" (29%), "Sostegno alle PMI" (17%), "Cultura e conservazione del patrimonio" (14%) e "Ricerca, Sviluppo e Innovazione" (con l'8% delle risorse erogate). Grazie al PNRR è stato possibile destinare 57 miliardi di euro a interventi per la competitività e la digitalizzazione del sistema produttivo.

La vasta gamma di incentivi, che vanno ad aggiungersi agli altri strumenti di natura fiscale e alle sovvenzioni, sta avendo un impatto rilevante su molti obiettivi importanti delle transizioni ecologica e tecnologica, agendo anche attraverso una ricca serie di strumenti messi in campo dal sistema delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (CCIAA), specie nei confronti delle imprese minori. In questo ambito si è dato vita ad un modello organizzativo a rete centrato sulla digitalizzazione e l'innovazione tecnologica, attraverso i PID (Punti Impresa Digitale), programmi di formazione, informazione, sensibilizzazione e voucher. Anche l'internazionalizzazione delle imprese e il supporto all'export hanno fatto passi avanti importanti, come pure l'impegno per la parità di genere, l'inclusione sociale e la valutazione di impatto. La quota di lavoratori della conoscenza, ovvero di coloro che operano in professioni tecnico-scientifiche e che possiedono una formazione universitaria, è cresciuta di un punto percentuale rispetto al 2022, raggiungendo il 18,8% del totale degli occupati.

Per quanto riguarda i servizi per la circolarità dell'economia, l'analisi rileva anche in questo ambito la crescita di consapevolezza rispetto all'importanza di obiettivi quali la massimizzazione del valore dei materiali e il prolungamento del loro ciclo di vita nelle città, nella produzione e nei territori. Dal punto di vista delle strategie si segnalano la Strategia Nazionale per l'Economia Circolare (SNEC), prodotta dal MiTE nel 2022, e il Circular Economy Action Plan europeo della Commissione Europea del 2020, che hanno dato un grande impulso al settore, assieme al nuovo Programma per la Gestione dei Rifiuti, alla costituzione dell'Osservatorio per il Monitoraggio dell'Economia Circolare, al Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica amministrazione (aggiornato nel 2023), al Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e di quelli favorevoli (aggiornato annualmente), al Piano Nazionale per la Transizione Ecologica, al Comitato Nazionale per le Materie Prime Critiche e alla Piattaforma Nazionale per il Fosforo.

La Strategia Nazionale per l'Economia Circolare è stata aggiornata a marzo 2025, e risulta che il 63% dei target sia stato attuato, il 24% è in corso di attuazione ed il 13% deve esser attuato entro la scadenza fissata per il 2027.

Rispetto alle azioni concrete si segnalano i significativi progressi conseguiti nell'implementazione dei regolamenti End of Waste (EoW), che definiscono i requisiti tecnici dei rifiuti per l'immissione sul mercato come prodotti, e la messa in atto tutti di numerosi strumenti operativi, dagli appalti pubblici verdi e relativi Criteri Ambientali Minimi (CAM) ai siti registrati EMAS (Eco Management and Audit Scheme), all'ICESP (Piattaforma Italiana degli attori per l'Economia Circolare), coordinata da ENEA con oltre 326 partecipanti tra istituzioni, imprese e enti di ricerca, alla gestione integrata dei rifiuti a cura di ISPRA, alla normativa italiana sul *Green Public Procurement* (GPP), tra le più avanzate in Europa, alla creazione di green jobs, stimata in oltre 576.000 unità nel 2023.

Alcuni dei risultati più interessanti riguardano le oltre 331 città italiane, pari a una popolazione totale di 7.210.059 abitanti, che hanno adottato una strategia del programma "rifiuti zero", il 70% delle gare pubbliche che include criteri ambientali, per un valore complessivo di oltre 5,2 miliardi di euro, e la percentuale di raccolta differenziata (RD), che nel 2023 è stata pari al 66,6% della produzione nazionale, con una crescita di 1,4 punti percentuali rispetto al 2022.

Per quanto riguarda i servizi per la lotta agli effetti negativi del cambiamento climatico, numerose sono le iniziative messe in campo che hanno prodotto risultati significativi. È del dicembre 2023 l'approvazione del Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC), stilato sulla base degli accordi internazionali, come la Convenzione sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC) e la Convenzione sulla lotta alla desertificazione (UNCCD).

Importante è anche l'impegno del MASE per il Programma di "Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano" nell'ambito del PNRR, che ha permesso, mediante 2 avvisi pubblici (nel 2022 e nel 2023) la messa a dimora nel solo 2022 dei primi 1.650.000 esemplari di specie arboree e arbustive per il rimboschimento delle aree urbane ed extraurbane. Il target finale al 2026 è di 4,5 milioni di alberi e arbusti. Nel corso del 2024 il MASE ha erogato un contributo totale di € 70.334.314 al Green Climate Fund. Rilevante è l'impegno nel sostegno ai Paesi in via di sviluppo, specialmente i più vulnerabili (LDCs), per la tutela ambientale, il contrasto al cambiamento climatico e lo sviluppo sostenibile, specie in area MENA, Pacifico e Caraibi, con 77 progetti.

Molto importanti le diverse attività di collaborazione alla gestione del Registro ETS (Emissions Trading System), del Registro delle emissioni da grandi impianti industriali LCP (Large Combustion Plants), e del

Sistema nazionale per la raccolta, l'elaborazione e la diffusione di dati Climatologici di Interesse Ambientale (SCIA) in collaborazione con ISPRA.

A livello di risultati ottenuti si segnala il calo delle emissioni nazionali dei gas serra, che diminuiscono, nel 2023, del 26% rispetto ai livelli del 1990.

1.4 Le lacune

Non mancano nelle diverse analisi segnalazioni relative a lacune e ritardi, in tutti i settori descritti. Per quanto riguarda povertà e disuguaglianze l'analisi condotta sottolinea la scarsa offerta di servizi sul territorio, specie in alcune aree del paese, un portato storico che rende in molti casi difficoltosa l'implementazione dei percorsi di inclusione previsti dalla misura dell'ADI, privi dei sostegni necessari. Dai dati risulta infatti che solo il 10% dei Programmi PaIS (Patto di inclusione sociale) dispone di adeguati supporti sul territorio.

Per quanto riguarda l'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI), al 31 dicembre 2024 il numero di nuclei con domanda accolta era pari a poco meno di 760 mila, per un totale di 1,82 milioni di persone coinvolte, fortemente concentrate al Sud. Un dato considerato ancora altamente insufficiente e fortemente sbilanciato a livello di macro-aree territoriali. Il passaggio da Reddito di Cittadinanza (RdC) a ADI ha comportato di fatto una riduzione della platea in termini di beneficiari, in buona parte a causa dei nuovi criteri di ammissibilità. Ma, secondo gli operatori sociali intervistati nei primi mesi di implementazione della misura nell'ambito della Valutazione di Processo, non tutti i cittadini sono stati raggiunti da un'informazione completa sulla misura, in particolare per quanto riguarda i requisiti di accesso, e si sono verificate difficoltà nell'ottenere le certificazioni necessarie, in particolare quelle attestanti la condizione di svantaggio.

Rispetto alla salute, viene segnalato in termini di criticità il persistere di vari problemi e di una eccessiva lentezza e debolezza delle misure per la loro risoluzione. Le criticità rilevate attengono a diversi ambiti. Rispetto agli aspetti epidemiologici, aumentano le morti per patologie neurologiche dell'età anziana, l'obesità ed alcuni comportamenti dannosi per la salute, le morti per incidenti stradali e le disuguaglianze su base geografica, culturale, sociale e di genere, e non si registrano interventi sufficienti ed efficaci in queste aree.

Dal punto di vista della gestione dei servizi, tutti i confronti e le verifiche effettuate, anche con metodologie diverse, segnalano le difficoltà per quanto riguarda la ricerca di un equilibrio tra risorse disponibili, bisogni e domanda, le carenze in termini di personale, specie infermieristico e per le aree dell'emergenza-urgenza e della medicina di base, e le lacune nella qualità dell'offerta in termini di esiti, equità, appropriatezza e innovazione.

Rispetto ai principi di universalismo, sanciti dalla legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, ed all'impatto della sanità sul benessere collettivo, continua a rimanere critica in molte realtà la situazione degli accessi ai servizi, tra mancata risoluzione dell'annosa questione delle liste di attesa, spesa privata di tasca propria dei cittadini e delle famiglie a causa della indisponibilità temporale o logistica dei servizi, in continuo aumento, e carenze di personale. Ne deriva il persistere e l'aggravarsi dei fenomeni di rinuncia alle cure per motivi economici e organizzativi e di impoverimento a seguito di spese sanitarie catastrofiche nonché di una troppo debole attenzione ai disagi di specifiche categorie di utenti, giovani, anziani, donne e immigrati in particolare.

In campo educativo, ai tanti risultati positivi evidenziati, si affiancano alcune criticità. Nel settore 0-6 anni si segnala ad esempio il peso della riorganizzazione territoriale della rete, recentemente avviata, mentre per l'area dell'istruzione primaria e secondaria pesa soprattutto la debolezza degli investimenti, al di sotto della media OCSE. In questa area permangono inoltre lacune dal punto di vista dell'inclusione, ad esempio per quanto la dispersione scolastica della componente maschile degli studenti.

Ancora, si segnalano le basse competenze alfabetiche degli alunni della classe seconda della scuola primaria e in generale i divari territoriali e di genere negli esiti di apprendimento nella scuola primaria e secondaria e la bassa percentuale di giovani con titolo di istruzione terziaria.

Una criticità particolarmente rilevante riguarda il livello degli investimenti pubblici nell'area dell'università e della ricerca, significativamente inferiore alla media europea, sia in rapporto alla spesa complessiva del paese sia in termini di Prodotto Interno Lordo (PIL). Nel 2023 l'Italia ha destinato appena lo 0,7% della spesa pubblica complessiva all'istruzione terziaria, meno sia rispetto all'anno precedente che rispetto a tutti i principali Paesi dell'Unione Europea (1,7% in Germania, 1,3% in Spagna, 0,8% in Francia, a fronte di una media UE dell'1,6%). Anche in rapporto al PIL, la spesa per l'istruzione superiore italiana si attesta su livelli bassi, registrando lo 0,4%, contro lo 0,8% della Germania, lo 0,6% della Spagna, lo 0,5% della Francia e una media UE a 27 pari allo 0,8%.

Il tasso di abbandono nei corsi universitari, dopo anni di contrazione, risulta in crescita, specialmente nei corsi triennali, con elementi di maggiore criticità nel Mezzogiorno. La quota di giovani tra i 25 e i 34 anni in possesso di un titolo terziario si attesta nel 2023 al 30,6%, ben al di sotto della media UE (43,1%) e dei livelli di Paesi come Francia e Spagna.

Per quanto riguarda il tipo di laurea, nel 2023, più di un laureato su tre (36,4%) ha conseguito un titolo in area economica, giuridica e sociale e poco più di uno su quattro (26,1%) in area STEM (ambito scientifico, tecnologico, ingegneristico e matematico). Seguono i laureati in area artistica, letteraria e dell'educazione (20,6%) e quelli in area sanitaria e agro-veterinaria (16,9%).

Nonostante il miglioramento dei risultati italiani nell'ambito dell'indagine OECD PISA 2022, per quanto riguarda la valutazione del pensiero, i quindicenni italiani ottengono un risultato (mediamente circa 31 punti su 60), inferiore alla media OCSE di 33 punti, con importanti divari geografici.

Infine si segnala la debolezza della formazione continua in quanto, secondo il BES nel 2023, solo il 9% degli adulti tra i 25 e i 64 anni ha partecipato ad attività di formazione continua.

In tema di servizi alle imprese il contributo dello specifico paragrafo sottolinea che l'Italia presenta un posizionamento al di sotto della media europea, oltre che nella spesa pubblica in ricerca e sviluppo, anche nel numero di domande di brevetti, così come nei dati relativi alle possibilità di accesso ad una connessione digitale ad alta velocità.

Esiste inoltre un gap importante rispetto alle attività innovative delle imprese di prodotto e di processo, il cui indicatore si attesta nel 2020 al 40,2%. Cui si aggiunge il calo registrato nel 2023 dal dato percentuale dei lavoratori specializzati in tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), pari al 3,1%, con una contrazione dello 0,8% rispetto all'anno precedente.

Nel settore dei servizi per la circolarità dell'economia, a fronte dei buoni risultati nella raccolta differenziata, si segnala il persistere di un'ampia forbice tra la percentuale di raccolta differenziata e il tasso di riciclaggio. La ripartenza del turismo dopo la pandemia, inoltre, ha riportato in alto gli impatti ambientali ad esse collegati, in particolare per la quantità di rifiuti attribuibili al turismo: dai 4,7 kg per abitante del 2020 si è passati a 6,6 kg nel 2021, fino a toccare i 9,3 kg nel 2022.

A livello di pubblica amministrazione, al 2022 soltanto il 14,5% delle istituzioni pubbliche aveva adottato strumenti di rendicontazione in ambito sociale e/o ambientale. E persistono problemi nel consumo di suolo e nella dispersione idrica.

In tema di servizi per la lotta agli effetti negativi del cambiamento climatico, spiccano a livello di criticità l'aumento delle emissioni prodotte dal settore dei trasporti, che derivano per oltre il 90% dal trasporto stradale, e che continuano ad aumentare anche nel 2023, collocandosi oltre il 7% rispetto al 1990. Oltre ai trasporti concorrono alle emissioni dannose i settori dell'energia e dell'industria manifatturiera. La mancata diminuzione delle emissioni nei trasporti ha portato a un progressivo avvicinamento dei livelli emissivi italiani ai tetti massimi consentiti, fino al loro superamento registrato nel 2021, nel 2022 e nel 2023.

E non si può non ricordare l'impatto negativo in ambito climatico degli eventi meteorologici avversi, che si sono sensibilmente aggravati, con un aumento sia della frequenza che dell'intensità. Nell'anno 2024 si sono registrati 18 eventi meteorologici avversi per i quali è stata inoltrata ed accolta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri la richiesta, presentata dalle Amministrazioni regionali, della dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale.

1.5 I problemi aperti

Non mancano nelle diverse analisi segnalazioni relative a lacune e ritardi, in tutti i settori descritti. Per quanto riguarda povertà e disuguaglianze l'analisi condotta sottolinea la scarsa offerta di servizi sul territorio, specie in alcune aree del paese, un portato storico che rende in molti casi difficoltosa l'implementazione dei percorsi di inclusione previsti dalla misura dell'AdI, privi dei sostegni necessari. Dai dati risulta infatti che solo il 10% dei Programmi PaIS (Patto di inclusione sociale) dispone di adeguati supporti sul territorio.

Tra i problemi aperti che emergono dall'analisi condotta riveste particolare importanza quello delle disuguaglianze a livello territoriale, sia in termini di risultati raggiunti che di azioni andate a buon fine. Una questione sollevata già ampiamente nel passato e che si conferma anche quest'anno come particolarmente rilevante.

Ad esempio, in ambito sociale, dalla trattazione emerge come l'implementazione dell'Assegno di Inclusione (AdI), caratterizzato da una governance multilivello, riscontri difficoltà diverse a seconda del territorio. Nonostante la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS), approvata con la Legge di Bilancio 2022, e nonostante l'individuazione degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) con le forme di gestione associata, del Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL), dei Patti per l'Inclusione, e delle altre misure messe in campo per l'orientamento e il coordinamento, le disparità permangono non solo a livello interregionale, ma anche intra-regionale. E ciò risulta ad esempio dal fatto che ATS anche vicini, se non contigui, presentano consistenze numeriche degli assistenti sociali in rapporto agli abitanti molto varie. E a livello di utilizzazione delle risorse del Fondo Povertà, molti territori, anche a causa delle difficoltà amministrative legate allo svolgimento delle procedure concorsuali, non hanno avuto accesso al contributo o non ne hanno usufruito interamente.

In generale la Valutazione di Processo effettuata rispetto alle misure sociali per la povertà e le disuguaglianze ha evidenziato come l'organizzazione e la governance dei servizi sociali risultino molto eterogenei tra i diversi Ambiti Territoriali Sociali (ATS), e come le carenze infrastrutturali di molti territori siano ancora da colmare. Oltre a ciò, in molti territori si riscontrano anche una mancanza di accordi formali per l'integrazione tra servizi differenti, nonché una scarsa collaborazione con gli enti del Terzo Settore. In sanità è all'ordine del giorno il tema della ripartizione delle risorse tra regioni, che dovrebbe basarsi sul fabbisogno rispetto ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), mentre se ne denuncia l'eccessivo collegamento con le compatibilità macro-economiche, con la conseguenza di una troppo debole considerazione dei bisogni, della domanda di salute e degli altri aspetti di contesto, che indebolisce l'offerta e rende difficile la governance di sistema.

Evidenze specifiche ne sono le differenze macroscopiche che ancora si rilevano rispetto alla speranza di vita e a tutti gli altri indicatori di qualità e performance della sanità italiana. Ivi comprese le liste di attesa, la disponibilità dei servizi sul territorio e quella delle alte specialità.

Anche a livello educativo e scolastico si rimarcano differenze importanti nei risultati ottenuti, come abbiamo visto. Si registrano anche differenze territoriali nella spesa per istruzione tra regioni e territori, anche se risulta che le regioni con la maggiore incidenza sul totale spesa per istruzione sono quelle dove risiede prioritariamente la popolazione fino a 20 anni, nell'ordine: Lombardia (15%), Campania (10,3%), Lazio (9,7%) e Sicilia (8,6%). Chiude la Valle d'Aosta (0,3%).

Come abbiamo visto, per la riduzione dei divari territoriali, il MIM ha avviato i programmi Agenda Nord e Agenda Sud, rivolti rispettivamente alle istituzioni scolastiche statali primarie, secondarie di primo e di secondo grado delle "regioni in transizione" e delle "regioni più sviluppate". Ma gli effetti non sono al momento evidenti.

La ripartizione percentuale dei dottori di ricerca, per area geografica dell'ateneo di conseguimento, conferma il divario territoriale nel Paese: nel 2023 gli atenei del Centro hanno prodotto quasi un terzo di tutti i PhD (29,0%), seguiti dagli atenei del Nord-Ovest (24,9%) e del Nord-Est (23,5%). Al contrario, il Sud e le Isole restano molto indietro con una quota del 22,6% (16,7% Sud più 5,9% Isole). Il solco territoriale tra il Mezzogiorno e il resto d'Italia, già tracciato nei percorsi universitari, cioè, si allarga ulteriormente nel post-laurea.

Lo sesso divario si registra nei risultati relativi alle competenze scolastiche e culturali. Ad esempio rispetto al pensiero creativo i quindicenni del Nord Est ottengono un punteggio medio di circa 34 punti e quelli del Sud arrivano a 28. Preoccupa in particolare il dato secondo cui al Sud e nelle Isole solo il 45,3% e il 46,7% degli studenti raggiunga il livello base in italiano a livello di scuola superiore.

In ambito imprenditoriale e di supporto alle imprese la situazione non cambia. Ad esempio spicca il dato della diminuzione del numero delle domande di incentivo approvate nel Mezzogiorno, dove si è addirittura registrato un calo da oltre 850 mila unità a circa 300 mila nel 2023, di oltre il 64% rispetto al 2022. Al contrario, nel Centro-Nord, il numero delle domande approvate ha registrato un aumento del 33%, attestandosi a circa 700 mila unità (70% delle domande del 2023).

Anche rispetto alla spesa in ricerca e sviluppo le differenze territoriali evidenziano un dualismo marcato: Emilia-Romagna, Piemonte e Lazio registrano livelli superiori al 2%, mentre regioni come Calabria, Basilicata e Valle d'Aosta rimangono al di sotto dello 0,6%, confermando una forte correlazione tra intensità della R&S e qualità dei sistemi di supporto.

Rispetto alla raccolta differenziata dei rifiuti, la più alta percentuale di raccolta differenziata è conseguita dalla regione Veneto, con il 77,7%, seguita da Emilia-Romagna (77,1%), Sardegna (76,3%), Trentino-Alto Adige (75,3%), Lombardia (73,9%) e Friuli-Venezia Giulia (72,5%). Tra queste regioni, il Friuli-Venezia Giulia e l'Emilia-Romagna, che nell'ultimo anno supera la Sardegna e il Trentino-Alto Adige avvicinandosi alla percentuale del Veneto, sono quelle che fanno registrare la maggiore progressione della percentuale di raccolta, con incrementi rispettivamente pari a 5 e 3,1 punti rispetto ai valori del 2022. Mentre il Molise e la Puglia si collocano rispettivamente al 60,8% e 59,0% e la Liguria si attesta, al 58,3%. La Campania raggiunge il 56,6%, il Lazio il 55,4%, la Sicilia il 55,2% e la Calabria il 55% la regione Sicilia fa il 51,5.

Dai tanti dati contenuti nel capitolo in merito ai 6 settori analizzati, dei quali quelli qui riportati sono solo un esempio, risulta in sostanza che il rapporto tra politiche nazionali e politiche regionali e territoriali nell'ottica di una armonizzazione degli sforzi, e soprattutto del superamento delle disuguaglianze, è ancora molto squilibrato, e che si richiederebbe un'attenzione più marcata rivolta alla individuazione di soluzioni adeguate. La discussione in corso ormai da molto tempo sulla cosiddetta Autonomia differenziata dovrebbe portare ad una svolta che sia in grado di produrre una maggiore uniformità a livello territoriale in termini di servizi offerti, ed una maggiore fluidità nei rapporti tra centro e periferia e tra istituzioni statali e altri soggetti attivi nello sviluppo, in particolare quelli del terzo Settore.

Il secondo aspetto che emerge dall'analisi condotta è relativo ai ritardi nel perseguimento degli obiettivi di Sviluppo Sostenibile, come sottoscritti nell'Agenda ONU del 2015. Ciascuno dei paragrafi settoriali di questo capitolo si conclude con una disamina critica dello stato di avanzamento del settore rispetto agli SDGs.

Ad esempio per la sanità, si rileva la necessità di assumere un punto di vista di maggiore attenzione per le sfide strategiche dello sviluppo sostenibile, con considerazione dei fattori di interconnessione tra parti del globo e tra sanità ed altri comparti della vita collettiva, con una revisione dell'attuale modello di rapporto tra soggetti pubblici e privati, con incrementi significativi degli investimenti, sia per quanto riguarda il personale che per le tecnologie, e con un impegno più deciso nella riorganizzazione del sistema secondo quanto previsto dal PNRR nella Missione 6.

In particolare il tema della salute globale, quello di One Health e quello della prevenzione attraverso le altre politiche, risultano al momento ancora troppo secondari rispetto alla gestione ordinaria del sistema della salute. E l'impegno della individuazione di un modello di promozione e salvaguardia della salute adeguato ai tempi ed al ciclo storico che attraversiamo, caratterizzato dalla globalizzazione e dai rischi multipli ambientali, demografici, epidemiologici e sociali, risulta ancora troppo debole.

Rispetto all'Atto di indirizzo per l'anno 2024 del Ministero della Salute, l'ASviS ha evidenziato nel suo Rapporto annuale come siano state prese in esame tutte le criticità del settore della salute, ma che le azioni messe in campo per modificare la situazione reale appaiono decisamente insufficienti.

È quanto emerge anche dai dati relativi all'istruzione e alla formazione. L'integrazione tra il quadro internazionale degli SDGs e il sistema nazionale degli indicatori BES mette in luce il potenziale trasfor-

mativo del sistema universitario e della ricerca nel promuovere uno sviluppo sostenibile, equo e inclusivo, ma le realizzazioni risultano ancora insufficienti.

Rispetto al sistema di sostegno alle imprese, il riferimento in termini di sviluppo sostenibile va all'obiettivo 9 dell'Agenda ONU, che contiene una serie di indicatori statistici chiave, relativi alla capacità di investimento in ricerca e sviluppo (R&S), alla dotazione di capitale umano altamente qualificato, al grado di adozione di tecnologie digitali, alla diffusione dell'innovazione ambientale nelle imprese e alla specializzazione tecnologica delle imprese italiane. Sotto questo aspetto, l'Italia ha mostrato di saper rafforzare il proprio impegno, specie per quanto riguarda il capitale umano qualificato, ma la strada da percorrere è ancora molto lunga.

Sulla base di dati BES, spiccano in particolare la debolezza degli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione e permangono fragilità strutturali e infra-strutturali che rallentano il processo. Da cui l'indicazione di un sistema di supporto alle imprese in fase di trasformazione, sicuramente capace di sostenere la ripresa dell'innovazione e la digitalizzazione, ma ancora in fieri. Specie laddove il tessuto imprenditoriale è più fragile e la dotazione infrastrutturale meno sviluppata.

Rispetto all'obiettivo di sviluppo sostenibile nr. 9, relativo alla promozione di modelli di produzione e consumo sostenibili in un'ottica di economia circolare, l'Italia ha promosso diversi strumenti normativi/regolamentari per facilitare la transizione in questa direzione, come abbiamo visto. Ed anche a livello locale sono state adottate numerose azioni a favore dell'Economia Circolare e dell'Obiettivo 12.

Emergono però elementi critici, come già segnalato, rispetto alle emissioni di gas clima-alteranti, al consumo dei materiali, alla decarbonizzazione, allo spreco alimentare ed a molti altri aspetti importanti citati nel paragrafo. L'analisi territoriale condotta dall'ISTAT mostra come le performance sul Goal 12 siano ancora caratterizzate da forti disparità e, in particolare, si rileva un divario significativo delle regioni nella dotazione infrastrutturale per il trattamento e la valorizzazione dei rifiuti, nel consumo di suolo e nella dispersione idrica.

2. Servizi per il contrasto alla povertà e alle disuguaglianze, con riferimento agli obiettivi 1 e 10 dell’Agenda ONU 2030

a cura di Franco Deriu (INAPP), con i contributi di INAPP, INPS⁸⁶ e Ministero del Lavoro delle Politiche Sociali⁸⁷

2.1 Premessa

Nel 2024 nell’Unione europea circa 93,3 milioni di persone sono a rischio povertà o esclusione sociale (21% della popolazione di 447 milioni dell’UE). Tra le categorie maggiormente esposte sono presenti i disoccupati (66,6%), i giovani tra 18-24 anni (26,2%), le donne (21,9%, a fronte del 20,0% degli uomini), le persone con basso livello di istruzione (33,9%)⁸⁸. L’Italia, dopo un progressivo calo registrato nel corso dell’ultimo decennio, mantiene valori percentuali stabili ma comunque più elevati della media UE27.

Tavola 1 – Rischio di povertà o esclusione sociale nelle maggiori economie dell’UE27. Anni 2015-2024 (valori percentuali)

Anni		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	UE27	24,0	23,7	22,4	21,7	21,1	21,5	21,7	21,6	21,3	21,0
Rischio di povertà o esclusione sociale	Italia	28,4	27,8	25,9	25,7	24,6	24,9	25,2	24,4	22,8	23,1
	Francia	18,4	18,7	17,8	17,9	18,8	19,0	19,0	20,7	20,4	20,5
	Germania	20,0	19,8	18,8	18,5	17,3	20,4	21,0	21,1	21,3	21,1
	Spagna	28,7	28,8	27,5	27,3	26,2	27,0	27,8	26,0	26,5	25,8

Fonte: Eurostat, Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex, 2025.

Sul piano delle dinamiche demografiche, l’Italia si conferma uno dei Paesi più anziani al mondo. Al 1° gennaio 2025, la popolazione residente è scesa a 58,9 milioni, con un calo di 37mila unità rispetto all’anno precedente, le persone di oltre 65 anni di età rappresentano circa il 24% della popolazione, mentre gli over 80 sono in stabile aumento⁸⁹. La popolazione non autosufficiente over 65 (composta da persone che, a causa di limitazioni fisiche, mentali o sensoriali, non sono in grado di svolgere in autonomia le attività quotidiane come lavarsi, vestirsi, mangiare, muoversi, ecc.) nel 2023 era stimata in oltre 4 milioni di individui⁹⁰ e, come tutti i dati relativi all’invecchiamento in Italia, destinata a crescere. Per l’Italia, il 2024 ha rappresentato un anno dedicato a profonde riforme che hanno riguardato il sistema delle politiche sociali.

La nuova architettura del sistema di welfare, definita dai processi di riforma tutt’ora in corso, configura nuovi modelli di governance verticale ed orizzontale che riconoscono agli Ambiti Territoriali Sociali una significativa centralità, insieme a una complessiva ridefinizione del ruolo degli attori pubblici e del terzo settore. L’attuazione dei LEPS si concretizza nella programmazione nazionale, sulla base di nuovi paradigmi riformatori come la centralità della persona, la personalizzazione degli interventi, la conoscenza dei bisogni e la loro multidimensionalità, specie di quelle più fragili. Il quadro delle riforme, nel loro insieme, stabilisce infine la necessità di una integrazione delle politiche del welfare con quelle sanitarie, educative e del lavoro.

Il complessivo processo di riforma ha previsto una governance più integrata e coordinata delle politiche sociali, con i nuovi Ambiti Territoriali Sociali (ATS) che diventano il livello fondamentale per l’erogazione dei servizi sociali. Gli ATS sono chiamati a promuovere la continuità degli interventi, la personalizzazione dei servizi e la partecipazione locale, favorendo una rete funzionale tra Stato, Regioni e Comuni per rispondere ai bisogni emergenti soprattutto in relazione alla non autosufficienza e alla povertà. L’obiettivo

86 Massimo Muraca, Direzione centrale pianificazione e controllo di gestione, Francesca Arbitrio, Direzione centrale Pianificazione e controllo di Gestione, Francesca Proietti, Stefania Lucchini e Elisabetta Di Tommaso del Coordinamento generale Statistico Attuariale.
87 Cristina Berliri e Renato Sampogna.
88 Eurostat, Persons at risk of poverty or social exclusion (AROPE) by age and sex, aprile 2025.
89 ISTAT, Rapporto Annuale 2025, la situazione del Paese.
90 Fosti, Notarnicola, Perobelli (a cura di), Il settore Long Term Care tra connessioni, interdipendenze e necessità di integrazione. 7° Rapporto Osservatorio Long Term Care. Egea 2025.

è garantire uniformità e qualità delle prestazioni sociali sul territorio nazionale e a tale finalità concorrono i diversi livelli amministrativi con l'impegno a realizzare interventi di potenziamento delle risorse umane e di management, programmazione integrata e interoperabilità delle banche dati⁹¹.

Per quanto riguarda le misure di contrasto alla povertà, l'introduzione dell'Assegno di Inclusione (ADI) segna un ulteriore passaggio nelle strategie di contenimento della povertà. Così come nelle esperienze precedenti, fondate sull'erogazione condizionata del beneficio monetario a politiche attive e di inclusione sociale, la misura prevede l'attivazione di percorsi di inclusione pensati per agevolare l'integrazione dei soggetti in condizione di fragilità economica e sociale nel proprio contesto di riferimento. Tali percorsi, dalla presa in carico, alla valutazione multidimensionale, fino all'attuazione dei progetti personalizzati, rendono necessario il potenziamento dell'azione dei servizi deputati all'attuazione della misura in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, in qualità di LEPS già individuati dal d. lgs. 147/2017 e da successivi provvedimenti, il cui monitoraggio ed attuazione è affidato agli Ambiti Territoriali Sociali.

Le riforme che insistono su disabilità e anziani introducono cambiamenti sostanziali sui sistemi di governance e nuovi modelli operativi per l'attuazione delle misure sui territori, che possono condizionare la sostenibilità economica di un diritto universalistico di accesso a servizi di cura e assistenza. A ciò è da aggiungere la consapevolezza che l'invecchiamento della popolazione italiana, determinato principalmente dall'aumento dell'aspettativa di vita e dal basso tasso di natalità nel Paese, pone a rischio la sostenibilità del sistema di protezione sociale e obbliga ad una analisi di prospettiva che investe la dimensione del fabbisogno di risorse pubbliche, il monitoraggio dell'andamento della spesa, e prefigura una complessiva rivisitazione dei modelli previdenziali e di prestazioni sociali. Nel quadro specifico delle politiche sulla non autosufficienza e la disabilità, le problematiche sopra richiamate vengono acuite da ampi divari territoriali, dalla difficoltà di dare omogenea applicazione alle riforme che si basano sull'integrazione dei sistemi e dalla necessità di fornire soluzioni, anche in misure di prevenzione, adeguate all'evoluzione della domanda.

Nel 2024, la spesa pubblica attribuita all'erogazione di prestazioni sociali si attesta su 587,5 miliardi di euro (pari al 59,3 per cento di tutta la spesa corrente pubblica sostenuta nell'anno); di questa cifra, 57,1 miliardi riguardano le prestazioni di assistenza sociale, erogate in denaro per 45,7 miliardi e 11,4 in natura. Particolare attenzione è rivolta ai servizi per famiglie, anziani e persone con disabilità, gestiti in gran parte dai Comuni. I servizi sociali offerti dalle strutture pubbliche rappresentano il 36% delle prestazioni in natura, affiancati dal 64% di acquisti da soggetti privati⁹².

La necessità di procedere ad una revisione della spesa, in un regime di scarsità di risorse, è una prospettiva che accompagna tutte le analisi che attengono al welfare. Il processo volto all'incremento di efficacia ed efficienza degli investimenti deve fare leva sulla collaborazione tra le diverse istituzioni per adeguare gli stanziamenti alla diversificazione dei bisogni in un contesto di multidimensionalità, che troverebbe maggiore sostegno nella semplificazione delle attuali fonti di finanziamento o, quantomeno, in un monitoraggio integrato delle risorse stanziare e della relativa capacità di spesa espressa in relazione ai modelli di governance e di erogazione dei servizi sociali rivolti alle specifiche categorie di beneficiari.

2.2 Input di sistema e risorse

Con Decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 convertito con modificazioni dalla Legge n. 85/2023, è istituito l'Assegno di inclusione (ADI), a decorrere dal 1° gennaio 2024, quale misura di contrasto alla povertà che prevede un sostegno economico e l'inserimento in percorsi di inclusione sociale nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro, rivolta ai nuclei familiari con componenti con disabilità, come definita ai fini ISEE, con componenti minorenni o con almeno sessant'anni di età ovvero con componenti in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione.

91 Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli Ambiti territoriali sociali per l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (Decreto interministeriale del 24 giugno 2025).

92 "Il sistema di protezione sociale copre tre grandi aree di intervento: previdenza (68,2% del totale della spesa), sanità (22,1%) e assistenza (9,7%)". Rapporto annuale ISTAT 2025. La situazione del Paese. Maggio 2025.

La misura è condizionata al possesso di requisiti di residenza, cittadinanza e soggiorno, alla prova dei mezzi sulla base dell'ISEE, alla situazione reddituale del beneficiario e del suo nucleo familiare e all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa. L'obiettivo del percorso è di accompagnare il sostegno economico con un progetto concretamente orientato alla rimozione delle condizioni che sono alla radice della situazione di povertà. Questo obiettivo si realizza con l'impegno reciproco e l'attivazione comune delle famiglie, dei servizi sociali, dei servizi per l'impiego e dei cittadini, anche tramite i soggetti del Terzo settore, sulla base di un Percorso personalizzato che accompagni il nucleo familiare verso l'autonomia.

Le disposizioni del citato DL 48/2023 hanno introdotto approcci innovativi alle misure di contrasto alla povertà. La richiamata normativa istituisce il Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL), una piattaforma unica che permette l'interoperabilità tra tutte le piattaforme digitali dei soggetti accreditati al sistema sociale e del lavoro che concorrono alle finalità di inclusione e attivazione in primis dei destinatari delle due nuove misure (Supporto Formazione e lavoro e Assegno di Inclusione). Inoltre, facilita la proattività del beneficiario, che trova in SIISL tutte le informazioni sul suo percorso, lo scadenziario con gli appuntamenti da rispettare e le opportunità di formazione e lavoro caricate da enti formativi ed imprese, alle quali può accedere in maniera autonoma.

La proattività dei beneficiari è anche stimolata dalla previsione normativa che prevede una tempistica specifica per la realizzazione degli incontri con i servizi, per la sottoscrizione dei Patti per l'inclusione sociale e dei patti di servizio personalizzati, che se non viene rispettata produce sanzioni o la sospensione del beneficio. La norma prevede in particolare che, anche in mancanza di convocazioni, il beneficiario si rechi di sua iniziativa presso i servizi competenti per la realizzazione degli incontri previsti. I servizi per la definizione dei percorsi personalizzati e i sostegni in essi previsti costituiscono livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente. 9. Nei limiti della quota del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale di cui all'articolo 7, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, attribuita agli ambiti territoriali sociali delle regioni, sono potenziati gli interventi e i servizi riferibili ai beneficiari dell'Assegno di inclusione, nonché ai nuclei familiari e agli individui in simili condizioni di disagio economico.

Pertanto, la valutazione multidimensionale, il progetto personalizzato e gli interventi di sostegno attivati nell'ambito del Patto di inclusione sociale (PaIS) sono da considerarsi quali livelli essenziali delle prestazioni.

Il citato articolo 7 del D. Lgs. n. 147 del 2017, ai commi 1 e 2 precisa che al fine di garantire i summenzionati livelli essenziali, le risorse del Fondo povertà sono attribuite agli ambiti territoriali delle regioni per il finanziamento dei servizi per l'accesso e la valutazione e dei sostegni da individuare nel progetto personalizzato afferenti al sistema integrato di interventi e servizi sociali, di cui alla Legge n. 328 del 2000, che includono: a) segretariato sociale; b) servizio sociale professionale per la presa in carico, inclusa la componente sociale della valutazione multidimensionale; c) tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione; d) sostegno socioeducativo domiciliare o territoriale; e) assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità; f) sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare; g) servizio di mediazione culturale; h) servizio di pronto intervento sociale.

In questo contesto le Linee Guida per la definizione dei PaIS⁹³ costituiscono il principale riferimento per il percorso di accompagnamento dei nuclei familiari beneficiari dell'ADI da parte dei servizi dei Comuni o degli Ambiti Territoriali Sociali competenti in materia di contrasto alla povertà. Nelle Linee Guida vengono individuati gli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo, per la definizione del PaIS e per l'attivazione dei sostegni in esso previsti. Le linee guida costituiscono uno strumento utile in primis per gli operatori dei servizi sociali, ma anche per gli operatori dei Centri per l'impiego e degli altri servizi territoriali attivati e forniscono indicazioni anche in relazione all'attivazione dell'equipe multidisciplinare o per il coinvolgimento e la presa in carico da parte dei servizi specialistici, con l'inserimento di uno specifico servizio nell'ambito del Patto. Resta fermo che, a valere su altre fonti di finanziamento, nell'ambito dei PaIS possano essere attivati interventi afferenti alle politiche del lavoro, della formazione, sanitarie e sociosanitarie, educative, abitative, nonché afferenti alle altre aree eventualmente coinvolte nella valutazione e progettazione previsti a legislazione vigente.

⁹³ Le Linee guida, definite ai sensi dell'articolo 4, comma 7 del DL 48/2023 conv nella Legge 85 del 2023, sono state condivise all'interno della Rete per la protezione sociale e approvate, previa intesa in seno alla Conferenza Unificata, con DM 72 del 2 maggio 2024.

A ciò si aggiungono le Linee guida per la costruzione di Reti⁹⁴ di servizi connessi all'attuazione dell'Assegno di inclusione (ADI) con l'obiettivo di fornire orientamenti operativi utili per la formazione delle reti istituzionali necessarie per un approccio olistico alla presa in carico dei beneficiari dell'ADI. Le linee guida distinguono, nell'area della protezione sociale, due principali tipi di Reti istituzionali di coordinamento, che si declinano a loro volta nella struttura di governance delle politiche di inclusione sociale e lavorativa a livello nazionale, regionale e locale (ATS e Comuni): le Reti di indirizzo, con funzione di programmazione e/o monitoraggio e valutazione, e le Reti di intervento, con funzione gestionale e di attuazione.

Le Linee guida richiamano alla valorizzazione del ruolo del Terzo settore, attraverso la promozione di una logica di rete basata sul comune interesse ad affrontare vulnerabilità complesse e declinata in un assetto che risponde al paradigma, introdotto dal D. Lgs. 117/2017, della progettualità condivisa in attuazione del principio di sussidiarietà, che consente a cittadini e amministrazione pubblica di svolgere attività di interesse generale con modalità collaborative.

Sono inoltre state definite le Linee Guida per il rafforzamento della gestione associata degli ATS (approvate con **Decreto interministeriale il 24 giugno 2025**), con particolare riferimento a modelli e processi organizzativi funzionali all'attuazione dei LEPS sull'intero territorio nazionale, al fine di garantire: un impiego ottimale delle risorse finanziarie trasferite per l'attuazione dei LEPS; un elevato livello di monitoraggio; un costante aggiornamento dei processi di rendicontazione, consentendo così un più omogeneo sviluppo delle risposte integrate ai cittadini in difficoltà su tutto il territorio nazionale. Tramite l'adozione dell'Intesa in sede di Conferenza unificata, i diversi livelli istituzionali – Ministero, Regioni ed Enti Locali – assumono impegni reciproci nella prospettiva di una rinnovata azione di governance sugli obiettivi comuni.

La programmazione degli interventi per il potenziamento dei servizi sopra richiamati è definita in un atto di programmazione regionale, nel rispetto e nella valorizzazione delle modalità di confronto con le autonomie locali, sulla base delle indicazioni programmatiche contenute nel Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà. Infatti, a norma dell'art. 21 del D.Lgs. 147/2017, il Piano Povertà ha la specifica funzione di individuare lo sviluppo degli interventi a valere sulle risorse della cosiddetta "quota servizi del Fondo povertà" nell'ottica di una progressione graduale, nei limiti delle risorse disponibili, nel raggiungimento di Livelli essenziali delle prestazioni assistenziali. Più nel dettaglio, le priorità del Piano nazionale degli interventi e servizi di contrasto alla povertà 2024-2026 riflettono le funzioni sociali aggiornate alla luce degli interventi normativi che hanno riguardato: l'istituzione dell'Assegno di inclusione; la definizione di nuovi LEPS nell'ambito del contrasto alla marginalità estrema e degli interventi di pronto intervento sociale. Le due principali aree di intervento sono dunque: attuazione dei livelli essenziali connessi all'Assegno di inclusione; interventi e servizi in favore di persone in povertà estrema e senza dimora anche in riferimento all'attuazione del LEPS dei servizi di accompagnamento alla residenza fittizia per le persone senza dimora e del pronto intervento sociale (ai sensi dell'articolo 1, comma 170 lettere a) ed e) della Legge 30 dicembre 2021, n. 234 e ss. mm.). Le risorse della quota servizi del Fondo povertà possono anche essere destinate all'attuazione dei Progetti utili alla collettività (PUC) in favore dei beneficiari delle misure di contrasto alla povertà, nonché ad azioni di sistema volte al rafforzamento della struttura organizzativa includendo il potenziamento della infrastruttura informatica attraverso l'interoperabilità tra le piattaforme digitali, con l'obiettivo di sviluppare la Cartella sociale informatizzata.

Per quanto riguarda il tema degli stanziamenti disponibili, nel triennio 2024-2026 le risorse complessivamente afferenti al Fondo povertà oggetto del riparto di cui al decreto interministeriale 2 aprile 2025 sono pari a 594.677.545,00 euro in relazione all'annualità 2024⁹⁵.

Nell'ambito delle risorse complessive del Fondo povertà è riservato un ammontare pari a 20 milioni di euro annui per interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora (in virtù dell'art. 7, co. 9, del sopra citato D.Lgs. 147 del 2017).

⁹⁴ Le linee guida sulla costruzione di reti di servizi per l'attuazione dell'ADI, definite ai sensi dell'articolo 6, comma 10 del DL 48/2023 convertito dalla Legge 85 del 2023, sono state condivise all'interno della Rete per la protezione sociale e approvate, previa intesa in seno alla Conferenza Unificata, con DM 93 in data 11 giugno 2024.

⁹⁵ Per completezza, si rileva che le risorse sono pari a 601.120.765,00 euro nel 2025 e 617.000.000,00 euro nel 2026. Tenuto conto delle risorse destinate agli Ambiti territoriali riservate al Contributo assistenti sociali, le risorse del Fondo povertà sono pari a 516.734.439,08 euro per il 2024 (al netto delle risorse per il 2023 – liquidate nel 2024 – per contributo AS pari ad euro 77.943.105,92), 492.781.920,64 euro per il 2025 (al netto delle risorse prenotate per il contributo AS pari a 108.338.844,36 euro) e 437.000.000 euro per il 2026 (a parte le risorse fino ad un massimo di 180 milioni per il Contributo AS in virtù dell'articolo 1, comma 798, della legge n. 178/2020).

Inoltre, al fine di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, gestiti in forma singola o associata, la Legge 178/2020 (L. di bilancio per il 2021) all'articolo 1, comma 797, ha fissato un livello essenziale dei servizi sociali (LEPS) costituito dal raggiungimento di un rapporto fra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali e popolazione residente nell'Ambito sociale territoriale di 1:5.000 ed un ulteriore obiettivo di servizio di 1:4.000, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente. A tale fine ai sensi del comma 797 è prevista l'attribuzione agli ambiti territoriali sociali di un contributo da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali a valere sul Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. In sede di decreto annuale di riparto del Fondo è riservata a tale fine una quota massima di 180 milioni di euro annui. In particolare, la norma prevede che è attribuito, a favore di detti ambiti, sulla base del dato relativo alla popolazione complessiva residente: a) un contributo pari a 40.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'ambito, ovvero dai comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 6.500 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000; b) un contributo pari a 20.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'ambito, ovvero dai comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 4.000.

Si pone in evidenza che la citata normativa⁹⁶ ha stanziato ulteriori risorse per il rafforzamento dei servizi sociali territoriali, attraverso un'integrazione del fondo speciale di equità del livello dei servizi (già fondo di solidarietà comunale) di 215 milioni nel 2021, in crescita fino a 651 milioni dal 2030. Le risorse sono destinate ai comuni delle regioni a statuto ordinario anche al fine del raggiungimento dell'obiettivo di servizio, entro il 2026, di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 6.500.

Inoltre, nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), finanziato dall'Unione europea – Next generation Eu. Missione 5 Componente 2, si segnala che con il Decreto n. 5 del 15 febbraio 2022 del Direttore Generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale è stato adottato l'Avviso pubblico n. 1/2022 per la presentazione di Proposte di intervento da parte degli Ambiti Territoriali Sociali da finanziare in ambito PNRR.

L'Avviso ha inteso favorire le attività di inclusione sociale di determinate categorie di soggetti fragili e vulnerabili come famiglie e bambini, anziani non autosufficienti, disabili e persone senza dimora.

Con specifico riferimento all'azione presente nella scheda 2 – Pilastro CE3 Un'economia al servizio delle persone che recita "Incrementare la capacità dei servizi di prendere in carico e supportare le persone in condizione di marginalità estrema e assicurare supporto alle persone senza dimora per garantire l'esigibilità del riconoscimento della residenza anagrafica, la cui assenza costituisce una barriera all'accesso agli altri diritti, servizi e prestazioni" sono state attivate 2 Linee di investimento la 1.3.1 Housing first e la 1.3.2 Centri di Posta, entrambe finalizzate a realizzare interventi e servizi in favore di persone in condizione di marginalità estrema o senza dimora.

Nello specifico, l'investimento 1.3.1 Housing first è riferito ad un'assistenza alloggiativa temporanea ma di ampio respiro, fino a 24 mesi, destinata a singoli o piccoli gruppi di individui, ovvero a nuclei familiari in difficoltà estrema che non possono immediatamente accedere all'edilizia residenziale pubblica e che necessitano di una presa in carico continuativa. Il finanziamento prevede la ristrutturazione/riqualificazione di alloggi per un minimo di 2 appartamenti e il coinvolgimento per ogni progetto di un minimo di 10-15 beneficiari.

La linea di investimento 1.3.2, sempre realizzata sul territorio dagli Ambiti Territoriali Sociali tramite l'attuazione di circa 230 proposte progettuali, prevede l'apertura di Stazioni di posta – Centri servizi per il contrasto alla povertà sempre in favore delle persone più bisognose e dei nuclei familiari.

Nel dettaglio, gli interventi che saranno attuati riguarderanno forme di presidio sociale e sanitario e di accompagnamento per persone in condizione di deprivazione materiale, di marginalità anche estrema e senza dimora, volte a facilitare l'accesso alla intera rete dei servizi. Al tempo stesso, inoltre, si intende garantire la fruizione da parte di tali categorie dei servizi essenziali a bassa soglia (ad esempio servizi di ristorazione, distribuzione di beni essenziali, servizi per l'igiene personale, biblioteca, una limitata accoglienza notturna, screening e prima assistenza sanitaria, mediazione culturale, *counseling*, orientamento al lavoro, consulenza amministrativa e legale, anche ai fini dell'accesso alle prestazioni riconosciute, banca del tempo).

⁹⁶ Articolo 1 commi 791-794, della legge n. 178/2020.

Gli ATS, supportati dal MLPS, hanno intrapreso le attività finalizzate a raggiungere gli obiettivi previsti nella Risoluzione del Consiglio del 13 luglio 2021: almeno 25.000 persone in condizioni di grave deprivazione materiale devono essere prese in carico come beneficiarie di interventi di Housing First e delle stazioni di posta. Nello specifico: almeno 3.000 persone devono ricevere un alloggio temporaneo per almeno 6 mesi nell'ambito dei progetti Housing First; almeno 22.000 persone devono usufruire dei servizi offerti nell'ambito dei progetti delle Stazioni di Posta realizzati dal distretto sociale.

Per dare agli ATS/Comuni la possibilità di adeguare i progetti approvati e convenzionati a eventuali nuove esigenze intercorse dalla data di approvazione e convenzionamento del progetto, in esito alla pubblicazione a dicembre 2023 delle Linee Guida per la modifica dei piani finanziari, da gennaio 2024 è stato avviato il processo di valutazione delle richieste di modifica progettuale dei piani finanziari e dei cronoprogrammi. L'attività di supporto agli Ambiti si è inoltre realizzata anche con una funzionalità di risposta ai Quesiti PNRR in funzione di risoluzione di dubbi e criticità.

Inoltre, il MLPS ha condotto una survey per monitorare la corretta attuazione degli investimenti e sub-investimenti PNRR ed eventuali profili di criticità nell'attuazione dell'Avviso 1/2022. Tra le principali risultanze è emersa la necessità di un rafforzamento sia della capacità amministrativa di chi gestisce gli acquisti pubblici in capo agli ATS, sia di un supporto nell'individuazione di strumenti e Centrali di Committenza per assicurare una corretta e tempestiva attuazione del PNRR al fine di raggiungere gli obiettivi fissati. Per tali ragioni, è stato predisposto un supporto ulteriore, che collega le esigenze di acquisto di beni, servizi e lavori con alcuni strumenti negoziali messi a disposizione sulla Piattaforma Nazionale MEF di e-procurement (MEPA – www.acquistinretepa.it). Dall'inchiesta campionaria, infatti, è emersa una difficoltà diffusa nell'attivazione delle procedure per le gare d'appalto e nel reperimento di alloggi e strutture da ristrutturare e riqualificare.

Oltre al Fondo povertà e al PNRR concorreranno agli obiettivi le risorse del PN Inclusione 2021-2027 inserito nel nuovo FSE+ che ricomprende anche il programma FEAD. Ulteriori risorse potranno derivare dal programma operativo complementare al PON Inclusione, denominato POC Inclusione, nel quale sono confluite le risorse derivanti dalla riduzione dei tassi di cofinanziamento nazionale dei programmi europei. Tuttavia, le risorse del PN Inclusione destinate ai servizi dell'Housing First e delle Stazioni di Posta non potranno concorrere al raggiungimento dei beneficiari target previsti dai progetti PNRR e potranno essere utilizzate solo al termine della progettualità PNRR.

Le riforme normative su disabilità e anziani introdotte dal PNRR ed attualmente in corso di implementazione rafforzano la necessità di analisi sulla loro governance (verticale e orizzontale), i processi attuativi e l'impatto sui beneficiari interessati dalle politiche per la non autosufficienza e la disabilità. La prospettiva di analisi si iscrive al paradigma di integrazione dei sistemi (sociale, sanitario, del lavoro e dell'istruzione), secondo i più recenti approcci basati sulla multidimensionalità e la centralità della persona. Nel 2022, la spesa pubblica per l'assistenza continuativa agli anziani non autosufficienti (Long-Term Care, LTC) assorbiva annualmente l'1,28% del Pil, equivalenti a 25 miliardi di euro, suddivisi in 9,2 per servizi sanitari, 11 per l'Indennità di accompagnamento e 4,9 per altre prestazioni erogate da enti locali, consistenti prevalentemente in spesa comunale⁹⁷. Il Fondo nazionale per le non autosufficienze, istituito con la Legge finanziaria 2007 (Legge 27 dicembre 2006, n. 296), è stato incrementato più volte nel corso degli anni e, nel 2024, disponeva di un finanziamento nazionale di 913.600 milioni di euro, comprensivo anche di 14.640.000 per il Fondo per i progetti di vita indipendente e di 50 milioni per il potenziamento dei PUA.

La Legge 23 marzo 2023, n. 33, legge di riforma prevista dal PNRR, che delega il Governo a sviluppare politiche a favore delle persone anziane e si pone come obiettivo quello di migliorare la loro qualità di vita, cura e assistenza, ha introdotto importanti criteri direttivi per le politiche in favore delle persone anziane, con lo scopo di promuovere la dignità, l'autonomia, l'inclusione sociale e l'invecchiamento attivo. I principi e gli obiettivi della legge ruotano intorno al concetto del riconoscere il diritto delle persone anziane alla continuità di vita e di cure, valorizzando la de-istituzionalizzazione e promuovendo l'integrazione delle procedure di valutazione per le persone non autosufficienti. Di notevole interesse è poi ricordare che la Legge richiama espressamente l'art. 25 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'art. 38 della Costituzione⁹⁸.

⁹⁷ Ragioneria Generale dello Stato (RGS), Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario, Roma, RGS (2023).

⁹⁸ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea recita all'art. 25 "Diritti degli anziani" che "l'Unione riconosce e rispetta il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale". L'art. 38 della Costituzione italiana sancisce che "ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera".

L'art. 1 della legge delega prevede alcune definizioni, quale quella dei livelli essenziali di assistenza o LEA, i punti unici di accesso (PUA) ed i piani assistenziali individualizzati (PAI) ed inoltre prevede i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) che dovranno essere definiti dal Governo, o come statuito dalla Corte costituzionale di recente, dal Parlamento stesso, e che avevano già ottenuto attenzione da parte del Legislatore con la legge di Bilancio 2022. Il Piano nazionale per la non autosufficienza 2022-2024 (DPCM 3 ottobre 2022) aveva definito i LEPS per questa categoria, articolandoli in tre livelli principali: assistenza domiciliare sociale (anche integrata con servizi sanitari), servizi sociali di sollievo e servizi di supporto per anziani non autosufficienti.

Inoltre, la valorizzazione della valutazione multidimensionale, la previsione dei punti unici di accesso (PUA) e la presa in carico attraverso i Piani Assistenziali Individualizzati (PAI) sono elementi chiave del decreto attuativo (D.lgs 15 marzo 2024, n. 29 Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane, in attuazione della delega di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge 23 marzo 2023, n. 33).

Il decreto legislativo prescrive che il Servizio sanitario nazionale (SSN), gli ATS e l'INPS, debbano assicurare alla persona anziana affetta da patologie croniche e dalla riduzione delle normali funzioni fisiologiche, l'accesso alle misure e ai provvedimenti di competenza statale di cui al presente decreto, delle norme in favore dei mutilati ed invalidi civili, delle norme in materia di separazione dei percorsi valutativi previsti per le persone anziane, dei criteri per l'accertamento della disabilità, nonché l'accesso ai servizi sociali e ai servizi sociosanitari attraverso i Punti unici di accesso (PUA) che hanno la sede operativa presso le articolazioni del SSN, denominate «Case della comunità».

Viene istituito il CIPA (Comitato interministeriale per le politiche in favore della popolazione anziana) a cui vengono assegnati compiti di coordinamento, programmazione e monitoraggio nel nuovo sistema di governance delle politiche nazionali per le persone anziane con due strumenti di programmazione (il Piano per l'invecchiamento attivo e il Piano per la non autosufficienza).

Il Comitato, tenuto conto dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) vigenti e previa intesa in sede di Conferenza unificata, indica nel «Piano nazionale per l'invecchiamento attivo, l'inclusione sociale e la prevenzione delle fragilità nella popolazione anziana» di cui all'articolo 2, comma 3, lettera a), della legge n. 33 del 2023, i criteri generali per l'elaborazione dei progetti di promozione della salute e dell'invecchiamento attivo, degli interventi di prevenzione della fragilità e dell'esclusione sociale e civile, nonché dei servizi di carattere sociale, sanitario o sociosanitario, da attuare a livello regionale e locale.

Il Decreto Legislativo 30 aprile 2025, n. 93, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 27 giugno 2025, introduce la valutazione multidimensionale unificata come parte centrale del nuovo sistema di assistenza agli anziani non autosufficienti e disciplina anche le Unità di Valutazione Multidimensionale (UVM), che effettuano la valutazione presso i Punti Unici di Accesso (PUA) nelle Case della comunità.

Il decreto prevede una fase sperimentale della valutazione multidimensionale unificata che partirà dal 1° gennaio 2026 in una provincia per regione, con durata di 12 mesi, prima dell'estensione a tutto il territorio nazionale prevista per il 1° gennaio 2027. La composizione delle UVM e le modalità operative sono anch'esse dettagliate nel decreto.

In merito alle funzioni e ai ruoli delle assistenti familiari, il decreto rinvia alla definizione di linee guida che indichino percorsi formativi per acquisire i requisiti necessari per le attività di assistenza al domicilio, nonché strumenti di validazione delle competenze pregresse. Il XXIV Rapporto annuale INPS riporta per il 2024 un numero di colf/badanti pari a 738 mila, in costante flessione dal 2014⁹⁹, di cui 413.161 appartenenti alla tipologia contrattuale Badante¹⁰⁰.

I dispositivi di attuazione della riforma dovranno tenere conto di un carico dell'assistenza per le famiglie che in Italia appare significativamente gravoso, di un prevedibile lento sviluppo delle nuove forme di governance integrata delle policy, di dover predisporre analisi dei processi attuativi e dell'impatto sui beneficiari (sociale, sanitario, lavoro), nonché di tutte le misure adibite a favorire investimenti in tecnologie assistive e domotica per un settore come quello dei servizi alla persona, ancora indietro ma con grandi prospettive di sviluppo, anche occupazionale.

99 XXIV Rapporto annuale INPS, luglio 2025.

100 INPS, Osservatorio sui lavoratori domestici, dati annuali 2024.

2.3 Output e servizi resi

L'Assegno di inclusione (ADI) è strutturato secondo una governance multilivello che prevede un livello nazionale, uno regionale e uno locale. In generale, al livello nazionale è demandata l'istituzione della misura e la definizione delle caratteristiche fondamentali; alle Regioni è assegnata una funzione programmatoria dei servizi necessari per l'attuazione dell'ADI e dei livelli essenziali delle prestazioni e l'individuazione delle modalità per l'integrazione tra servizi e il lavoro di rete; i Comuni, in forma singola o associata e gli operatori dei servizi sociali impegnati nel rapporto diretto con i nuclei familiari, sono coloro che implementano e gestiscono la misura. L'art. 6 della legge quadro 11 novembre 2000, n. 328 attribuisce ai Comuni, anche con riferimento all'articolo 132, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, la titolarità relativa alle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale. Tali funzioni sono esercitate dai Comuni adottando sul piano territoriale gli assetti più funzionali alla gestione anche finanziaria ed al rapporto con i cittadini, secondo le modalità stabilite dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, come da ultimo modificata dalla legge 3 agosto 1999, n. 265.

Con l'approvazione della legge di bilancio 2022 (legge 30 dicembre 2021, n. 234, commi 159-171) il Parlamento ha definito il contenuto dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) e individuato gli ATS quale dimensione territoriale e organizzativa necessaria in cui programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS. Più in particolare, chiarisce che i LEPS sono costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate da assicurarsi con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità.

A tale proposito, al fine di omogeneizzare il sistema degli ATS, al comma 161 dell'art. 1 si dispone che "mediante apposita intesa in sede di conferenza unificata [...] si provvede alla definizione di linee guida¹⁰¹ [...] per l'adozione di atti di programmazione integrata garantendo l'omogeneità del modello organizzativo degli ATS"¹⁰². L'obiettivo principale delle Linee Guida è quello di favorire il rafforzamento della gestione associata degli ATS, con particolare riferimento a modelli e processi organizzativi funzionali all'attuazione dei LEPS sull'intero territorio nazionale. Con il DM 103/2019, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha attivato l'anagrafe degli Ambiti Territoriali Sociali¹⁰³, quale base informativa di riferimento per il SIOSS (Sistema Informativo dell'Offerta dei Servizi Sociali) che, integrato con il DM 44/2025, ha come finalità anche il monitoraggio dei servizi e degli interventi che costituiscono LEPS.

Le modalità in cui i Comuni appartenenti all'ATS esercitano la funzione socioassistenziale prevede innanzitutto l'individuazione della sua forma, che è stata raggruppata in tre categorie:

- singola, in cui ogni Comune ha mantenuto l'attuazione della funzione;
- associata per tutti i servizi, in cui il Comune la esercita assieme ad altri Comuni, secondo le diverse forme che poi si analizzeranno;
- singola ed associata, ovvero associata solo per alcuni servizi, mentre per altri continua ad esercitarla autonomamente.

Il Rapporto sulla Ricognizione in materia di gestione associata dei servizi sociali¹⁰⁴, riporta che, a livello nazionale, oltre la metà dei Comuni italiani esercita la funzione socioassistenziale nella modalità mista (singola ed associata). Segue la modalità associata per tutti i servizi (in meno del 50% dei Comuni),

¹⁰¹ La Conferenza Unificata ha approvato le Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli Ambiti Territoriali Sociali per l'attuazione dei LEPS il 18/12/2024, successivamente approvate Decreto interministeriale del 24 giugno 2025. Per maggiori info consultare la pagina www.lavoro.gov.it/adi/rete-dei-servizi/linee-guida-gestione-associata.

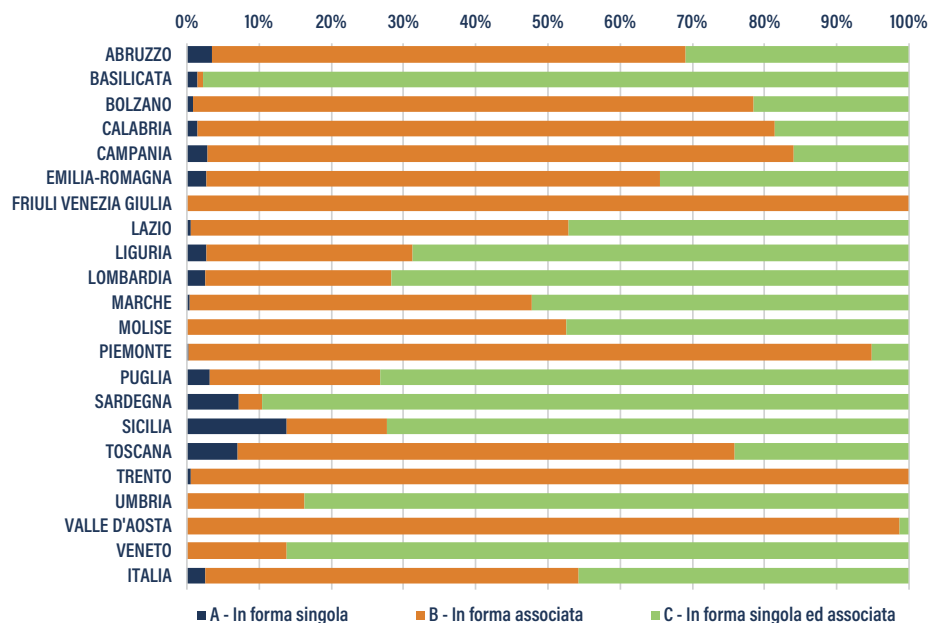
¹⁰² Altri riferimenti necessari, in questo caso ai fini di una maggiore integrazione tra componente sociale e componente sanitaria, sono: il DM77/2022 "Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio Sanitario Nazionale" che al punto 3 definisce l'integrazione socio-sanitaria come uno dei "cardini del nuovo sistema delle funzioni realizzato dalle Case di comunità" richiamando a tale proposito l'intesa da sottoscrivere ai sensi della l. 234/21, il D.lgs 29/2024 recante "Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane" il quale, in attuazione della delega di cui agli artt. 3,4 e 5 della l. 33/2023, prevede che "gli ATS e i distretti sanitari [...] provvedono ad individuare modalità semplificate di accesso agli interventi sanitari, sociali e socio-sanitari attraverso i Punti Unici di accesso". A tale scopo vengono all'uopo richiamate le linee guida di cui all'art. 1, comma 161 della l. 234/2021, prevedendone per altro un aggiornamento periodico. Indicazioni importanti infine sono riportate nel recente "Piano Nazionale degli Interventi e dei servizi sociali 2024-2026" il quale, nella descrizione complessiva del sistema necessario per dare attuazione agli impegni assunti nel Piano stesso, ribadisce non solo la centralità dell'ATS, ma individua nel Consorzio di cui all'art. 31 del TUEL, la forma stabile e strutturata di gestione associata delle funzioni e dei servizi preferibile anche ai fini dell'adozione di atti di programmazione integrata con le altre componenti del welfare locale.

¹⁰³ L'elenco aggiornato degli ATS è disponibile al seguente link: (www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Sistema-informativo-servizi-sociali/Pagine/Ambiti-Territoriali-del-SIUSS).

¹⁰⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2025), *Ricognizione in materia di gestione associata dei servizi sociali*. https://www.lavoro.gov.it/adi/sites/default/files/2025-07/2025.03.04_Report%20Ricognizione%20Gestione%20Associata.pdf.

mentre invece la modalità singola è prerogativa del 2,6% dei Comuni, la gran parte unici componenti dell'Ambito, in quanto si tratta solitamente di città medio-grandi.

Figura 1 - Incidenza % regionale della forma di esercizio della funzione socioassistenziale dei Comuni nel 2023



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ricognizione in materia di gestione associata dei servizi sociali.

Analizzando le forme associative, impiegate dai Comuni per l'attuazione della funzione socioassistenziale e inserite a sistema (che riguardano 546 ATS su 597 – circa il 90%), emerge la netta prevalenza della Convenzione ex art. 30 del TUEL. La forma associativa risulta prevalente in quasi tutte le regioni, a cui segue la forma associata del Consorzio¹⁰⁵, mentre al terzo posto si collocano le altre forme associative previste dalla normativa regionale che in qualche caso sono riconducibili anche alle forme già contemplate dal TUEL¹⁰⁶. Infine, la forma meno diffusa è l'Unione dei Comuni¹⁰⁷, incluse la comunità montana¹⁰⁸. Alcuni ATS del territorio nazionale (in particolare in Liguria, Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Sardegna, Sicilia e Valle D'Aosta) vedono la presenza concomitante nello stesso ATS di più forme associative della funzione socioassistenziale, con conseguente presenza di più enti attuatori all'interno dello stesso ATS.

La verifica per tutti gli ATS del raggiungimento del LEPS di un assistente sociale (AS) ogni 5.000 abitanti e dell'obiettivo di servizio di un AS ogni 4.000 abitanti (calcolato su FTE), con riferimento all'anno 2024, ad oggi non è ancora pienamente disponibile. Per gli ATS disponibili negli archivi SIOSS nel 2023 si registra non solo una profonda differenziazione interregionale, ma anche una diffusa disomogeneità intra-regionale, dal momento che ATS vicini, se non contigui, presentano consistenze numeriche degli assistenti sociali in rapporto agli abitanti molto varie¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Sia come ente pubblico ai sensi dell'art. 31 del TUEL, sia come azienda speciale e azienda speciale consortile, rispettivamente art. 114 e 31 e 114 del TUEL.

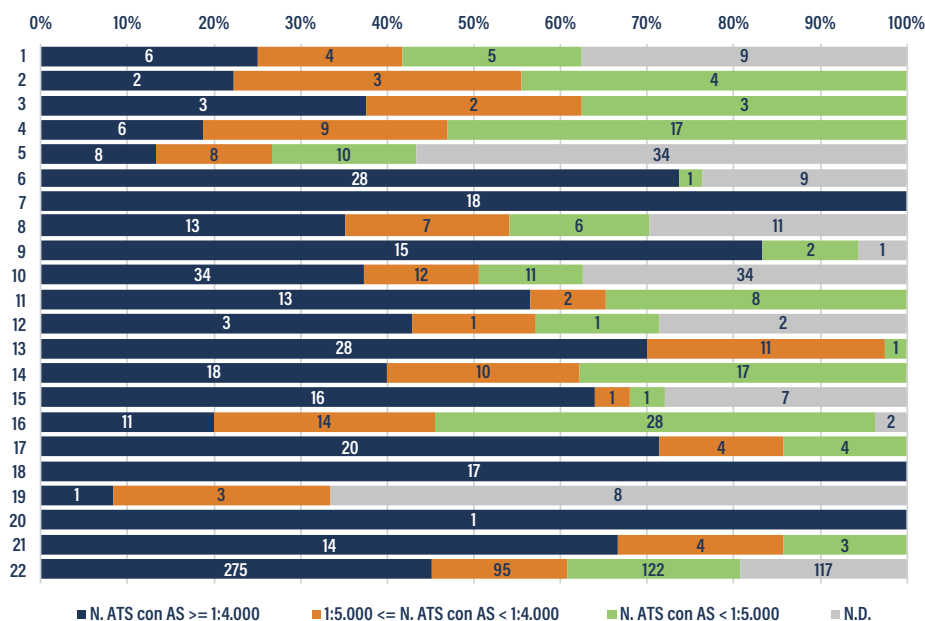
¹⁰⁶ In questa categoria vengono inserite anche le Aziende Pubbliche dei Servizi alla Persona (ASP).

¹⁰⁷ Art. 32 del TUEL.

¹⁰⁸ Art. 27 e 28 del TUEL.

¹⁰⁹ NB: La figura dell'assistente sociale rappresenta solo una delle figure professionali presente negli ATS, in molti casi gli operatori sociali sono supportati anche da un congruo numero di amministrativi.

Figura 2 - Numero di ATS per raggiungimento del LEPS e dell'obiettivo di servizio per regione (anno 2023)



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ricognizione in materia di gestione associata dei servizi sociali.

Ai sensi del comma 797 dell'art. 1 della L. 178/2020 il Fondo povertà è stato individuato quale risorsa per il finanziamento degli incentivi per le assunzioni di assistenti sociali a tempo indeterminato da parte dei servizi pubblici e per il conseguimento del relativo LEPS¹¹⁰. L'analisi effettuata nel Rapporto¹¹¹ sopra menzionato e qui aggiornata con l'annualità 2024, registra un incremento degli assistenti sociali assunti a tempo indeterminato costante nel quadriennio 2021-2024 in tutte le regioni, raggiungendo complessivamente la presenza di 11.589 operatori a tempo pieno equivalente.

Sulla base dei dati inseriti sulla piattaforma di rilevazione dati degli assistenti sociali SIOSS, si ripercorre brevemente l'utilizzo delle risorse liquidate quale contributo per l'assunzione di assistenti sociali *Full time equivalent* ai sensi dell'articolo 1, commi 797 e seguenti della legge 178/2020 nel 2024¹¹² a partire dall'annualità 2022 e si evidenzia che l'ultimo dato ad oggi disponibile fa riferimento al numero di assistenti sociali a tempo indeterminato in servizio al 31 dicembre 2023 sulla base delle risorse determinate con i decreti ministeriali nel 2024. Gli incrementi appresso indicati portano a considerare che in linea generale si registra un dato crescente nell'utilizzo delle risorse effettivamente liquidate dal Fondo Povertà. Tuttavia, bisogna considerare che nonostante ciò molti territori, anche a causa delle difficoltà amministrative legate allo svolgimento delle procedure concorsuali, non hanno avuto accesso al contributo o non ne hanno usufruito interamente. A fronte, quindi, dell'incremento del numero di assistenti sociali presenti sul territorio nazionale a tempo pieno e indeterminato deve, tuttavia, rilevarsi che esso non è stato ancora sufficiente per garantire il raggiungimento dei LEP a livello nazionale fissato dalla presenza in servizio di un assistente sociale ogni 5000 abitanti dell'ambito territoriale sociale. Si registrano infatti notevoli divergenze tra i territori. Per il 2023 il numero di AS FTE comunicato dagli ATS per accedere al contributo è pari a 10.682,56, dato che raffrontato a quello dell'annualità 2020 (n. 8170,90 AS FTE) risulta più elevato del 30,74%¹¹³.

¹¹⁰ Cfr. Piano nazionale degli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023.

¹¹¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2025), Ricognizione in materia di gestione associata dei servizi sociali. https://www.lavoro.gov.it/adi/sites/default/files/2025-07/2025.03.04_Report%20Ricognizione%20Gestione%20Associata.pdf.

¹¹² Rif a DM 125/2024 e n. 181/2024.

¹¹³ Per maggiori informazioni è possibile consultare il DM 125/2024 e il DM 181/2024 alla pagina [potenziamento servizi](#). I dati relativi al numero di assistenti sociali full time equivalent in servizio al 31 dicembre 2024 saranno disponibili con l'adozione del Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali come previsto ai sensi dell'articolo 1, comma 799 della legge 178/2020.

Tavola 2 – Andamento degli Assistenti sociali a tempo indeterminato (FTE) nel triennio 2021-2024¹¹⁴

Regione	2021	2022	2023	2024(a)
Abruzzo	34,51	30,68	88,20	118,27
Basilicata	21,78	20,27	29,97	44,36
Calabria	32,24	53,46	68,72	163,02
Campania	351,73	452,58	560,76	692,44
Emilia-Romagna	1.145,79	1.266,03	1.317,54	1.369,34
Friuli-Venezia Giulia	403,49	421,50	433,46	448,10
Lazio	441,29	633,77	760,82	896,55
Liguria	370,95	397,04	402,37	425,69
Lombardia	1.767,19	2.020,80	2.168,47	2.261,35
Marche	204,70	239,62	282,22	312,81
Molise	3,00	8,00	7,30	7,02
Piemonte	797,50	875,81	930,67	981,96
Puglia	382,16	526,84	618,61	664,4
Sardegna	291,94	457,03	490,98	499,51
Sicilia	386,59	405,43	507,32	576,05
Toscana	530,66	703,52	754,22	781,55
Umbria	110,58	132,31	153,82	171,27
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	38,68	43,68	55,65	57,63
Veneto	905,99	975,00	1.051,75	1.117,78
Italia	8.220,77	9.663,37	10.682,85	11.589,10

Fonte: Elaborazione Banca Mondiale su dati SIOSS.

L'Assegno d'Inclusione (ADI) si configura comunque come una misura nazionale¹¹⁵ di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro, condizionata al possesso di requisiti di residenza, cittadinanza e soggiorno, alla prova dei mezzi sulla base dell'ISEE, alla situazione reddituale del beneficiario e del suo nucleo familiare e all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa.

L'importo del beneficio è determinato attraverso una scala di equivalenza che tiene conto dei componenti in una delle condizioni sopra indicate, nonché di un eventuale componente che svolge funzioni di cura con riferimento alla presenza di minori fino a 3 anni di età, ovvero di tre o più figli di qualsiasi età inferiore a 18 anni, ovvero di componenti (sia minorenni che adulti) con disabilità o non autosufficienti.

Una volta accertati i requisiti e riconosciuto il diritto alla prestazione, l'importo annuo del beneficio è composto da:

*Importo annuo del beneficio = quota A (soglia x scala di equivalenza - reddito familiare)
+ quota B (canone di locazione (ove presente)).*

¹¹⁴ Fonte: decreti di assegnazione del contributo per le annualità 2021-2023; per l'annualità 2024 si è fatto riferimento ai dati SIOSS (consuntivo revisionato). Nella tabella non compaiono le due Province Autonome in quanto non destinatarie delle risorse del contributo.

¹¹⁵ La legge n. 197 del 2022 ha previsto l'abolizione del Reddito e della Pensione di Cittadinanza entro il 31 dicembre 2023. In particolare, è stato previsto il limite di fruizione di sette mensilità nel corso del 2023 per i percettori di RDC, ad eccezione dei nuclei in cui fossero presenti minori, persone con disabilità o persone con almeno 60 anni di età ovvero nuclei per i quali fosse stata comunicata la presa in carico dai servizi sociali, come previsto dall'art.1 c. 313/314 della Legge 197/2022 e art. 13, c. 5 del DL n. 48/2023. Successivamente il decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (convertito con modificazioni dalla legge 3 luglio 2023, n. 85) ha introdotto per la prima tipologia di nuclei il Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL) a fare data - in ragione del citato limite di 7 mensilità - dal 1° settembre 2023, e per la seconda tipologia l'Assegno di Inclusione (ADI) a decorrere dal 1° gennaio 2024.

In particolare:

- la quota A è un'integrazione al reddito familiare fino alla soglia di 6.000 euro annui, o di 7.560 euro annui se il nucleo è composto da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni o da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza (la soglia è moltiplicata per la scala di equivalenza);
- la quota B è un'integrazione aggiuntiva riconosciuta ai nuclei familiari residenti in abitazione concessa in locazione con contratto regolarmente registrato, per un importo, ove spettante pari all'ammontare del canone annuo previsto nel contratto di locazione, come dichiarato ai fini dell'ISEE, in corso di validità, fino ad un massimo di 3.360 euro annui, o di 1.800 euro annui se il nucleo è composto da persone tutte di età superiore a 67 anni o da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza.

Diversamente da quanto accadeva per il Reddito e la Pensione di Cittadinanza, per ADI la presenza dell'affitto dà sì luogo a una integrazione economica ma senza effetti di innalzamento della soglia reddituale ai fini del diritto¹¹⁶.

L'importo annuo del beneficio non può essere comunque inferiore a 480 euro.

La scala di equivalenza è pari a 1 per il primo componente del nucleo familiare incrementata di 0,5 per ogni ulteriore componente con disabilità, di 0,4 per ciascun altro componente con età pari o superiore a 60 anni, di 0,30 per ciascun altro componente adulto in condizione svantaggio, di 0,15 per ciascun minorenni (fino a due) e di 0,10 per ogni ulteriore minorenne dal terzo in poi. È inoltre previsto un coefficiente aggiuntivo pari a 0,40 per un eventuale componente maggiorenne con carichi di cura. Tale parametro è riconosciuto a un solo componente del nucleo familiare. La scala di equivalenza può raggiungere al massimo un valore complessivo pari a 2,2, ulteriormente elevato a 2,3 in presenza di componenti in condizione di disabilità grave o non autosufficienza. Si precisa quanto segue:

- 1) non è detto che tutti i componenti del nucleo abbiano un peso ai fini della scala di equivalenza (nelle statistiche, quando viene indicato il numero medio dei componenti il nucleo, è possibile che alcuni di essi non abbiano concorso tramite la scala di equivalenza alla determinazione del beneficio);
- 2) nel caso in cui a un singolo soggetto possa in linea teorica essere valorizzato più di un coefficiente nel calcolo della scala di equivalenza (es. adulto sia disabile sia in condizione di svantaggio) si utilizza un solo coefficiente, quello maggiore;
- 3) per i nuclei monocomponenti, la scala di equivalenza è sempre uguale a 1.

La scala di equivalenza ADI pertanto può risultare sia minore sia maggiore sia uguale rispetto alla scala di equivalenza RDC, come evidenziato didascalicamente dal seguente prospetto:

Tavola 3 - Confronto tra le scale di equivalenza RDC e ADI

Esempi di nuclei	Scala di equivalenza RDC	Scala di equivalenza ADI
Nucleo con 2 adulti di 48 e 52 anni e un figlio di 12 anni	1,6	1,15
Nucleo con 2 adulti di 53 e 61 anni e tre figli di 7, 12, 17 anni di cui uno disabile grave	2,0	2,3
Nucleo con 1 adulto di 61 anni	1,0	1,0

Fonte: INPS.

Il beneficio economico dell'ADI è erogato mensilmente per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi e può essere rinnovato, previa sospensione di un mese, per periodi ulteriori di dodici mesi. Allo scadere dei periodi di rinnovo dei dodici mesi è sempre prevista la sospensione di un mese.

Al 31 dicembre 2024 il numero di nuclei con domanda accolta di ADI è pari a poco meno di 760 mila, per un totale di 1,82 milioni di persone coinvolte, fortemente concentrate al Sud. L'importo medio mensile erogato è stato di 620 euro. I nuclei beneficiari si concentrano nelle regioni del Sud e nelle Isole, raggiungendo il 68% del totale; seguono le regioni del Nord con oltre il 18% ed infine quelle del Centro. Il numero medio di componenti familiari per nucleo risulta pari 2,4 persone, con un picco nel meridione, dove il valore è pari a 2,6; per contro, il numero medio di persone nel nucleo risulta di gran lunga inferiore nelle regioni settentrionali dove è pari a 2,0. Di conseguenza, se nelle regioni del Sud e nelle Isole si concentra il 68% dei nuclei, l'incidenza sale al 74% in termine di persone coinvolte.

¹¹⁶ Su questo punto è intervenuta la Legge di Bilancio per il 2025.

Tavola 4 – Nuclei con domanda accolta* di ADI per regione

Regione e Area geografica	Anno 2024 (gennaio – dicembre)		
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
Piemonte	35.835	72.520	612
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	431	777	520
Lombardia	48.445	97.434	579
Trentino-Alto Adige/Südtirol	1.776	3.779	511
Veneto	15.730	29.209	555
Friuli-Venezia Giulia	5.284	.762	528
Liguria	13.020	23.657	599
Emilia-Romagna	19.433	37.593	558
Toscana	19.467	37.916	568
Umbria	6.312	12.496	597
Marche	7.820	15.602	574
Lazio	66.712	141.966	603
Abruzzo	13.653	28.525	586
Molise	3.810	8.286	576
Campania	182.093	498.032	665
Puglia	73.024	176.934	617
Basilicata	6.644	14.167	568
Calabria	56.007	141.417	595
Sicilia	156.204	414.642	643
Sardegna	27.172	55.386	568
Italia	758.872	1.819.100	620
Nord	139.954	273.731	581
Centro	100.311	207.980	594
Sud e Isole	518.607	1.337.389	635

Fonte: NPS, Osservatorio statistico su Assegno d’Inclusione (ADI), gennaio 2025.

I nuclei beneficiari di almeno un pagamento nel periodo gennaio – dicembre sono stati 752 mila. In particolare, nel mese di dicembre 2024 il numero di nuclei beneficiari di pagamenti ADI è stato pari a quasi 608 mila e l'importo medio erogato nel mese di 627 euro. Per questi 608 mila nuclei si ha che:

- in 235 mila sono presenti minori;
- in 229 mila sono presenti disabili;
- in 302 mila sono presenti persone di almeno 60 anni di età;
- in 12 mila ci sono persone in condizioni di "svantaggio".

* Lo stato della domanda è alla data di lettura ed elaborazione dei dati.

Tavola 5 - Nuclei percettori di ADI e importi erogati - dati mensili

Dati mensili	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo complessivo mensile	Importo medio mensile
Gennaio 2024	515.791	1.265.696	318.655.990	618
Febbraio 2024	486.325	1.184.886	305.034.304	627
Marzo 2024	574.437	1.386.171	353.673.580	616
Aprile 2024	613.183	1.475.733	377.127.156	615
Maggio 2024	635.666	1.525.099	391.724.582	616
Giugno 2024	643.699	1.537.781	397.523.256	618
Luglio 2024	639.504	1.524.549	397.958.007	622
Agosto 2024	628.442	1.485.608	391.271.188	623
Settembre 2024	622.563	1.467.379	386.013.689	620
Ottobre 2024	615.302	1.440.856	385.119.594	626
Novembre 2024	608.859	1.417.106	382.507.001	628
Dicembre 2024	607.773	1.408.536	381.033.198	627
Sintesi annuale 2024 (gennaio – dicembre)	Media mensile nuclei	Media mensile persone	Importo complessivo mensile medio	Importo medio mensile per nucleo
	599.295	1.426.617	372.303.462	621
	Nuclei con almeno un pagamento nel periodo	Persone coinvolte con almeno un pagamento nel periodo	Importo complessivo nel periodo	Importo medio nel periodo per nucleo
	752.299	1.803.662	4.467.641.545	5.939

Fonte: INPS, Osservatorio statistico su Assegno d'Inclusione (ADI), gennaio 2025.

2.4 Qualità, efficienza, efficacia

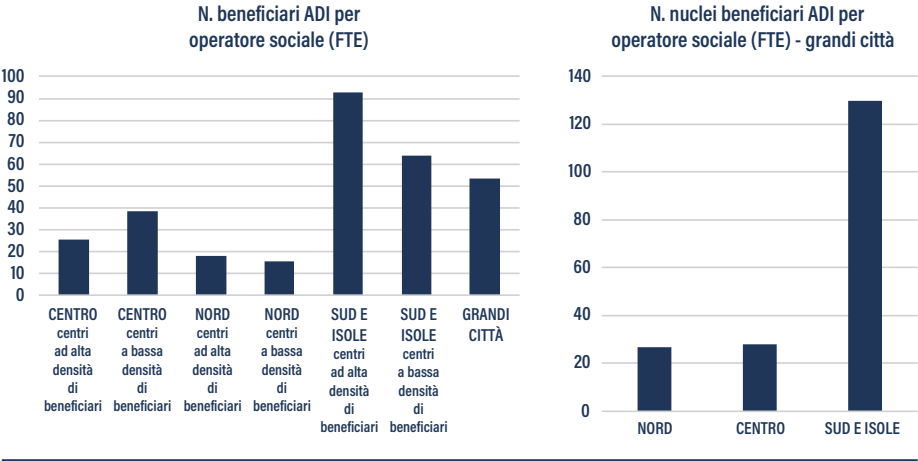
In questo paragrafo sono raccolte alcune evidenze riguardo l'implementazione dell'Assegno di Inclusione (ADI), emerse dalla Valutazione di Processo ADI 2024¹¹⁷. In generale, il Rapporto fa emergere come il passaggio da RdC a ADI abbia necessariamente comportato una riduzione della platea in termini di beneficiari rientranti nei nuovi criteri di ammissibilità. La platea ADI risulta non solo ridotta, ma anche differenziata rispetto a RdC, comprendendo solo nuclei con persone con almeno 60 anni di età persone con disabilità, minori o persone in condizione di svantaggio. In media, rispetto ai beneficiari RdC, i beneficiari ADI registrano livelli medi più alti di beneficio mensile. Sebbene ridotti in numero assoluto, i nuclei monocomponenti restano la categoria più rappresentata, per lo più composta da persone ultrasessantenni.

Come già evidenziato nel paragrafo precedente, anche i risultati della Valutazione di Processo mostrano come l'organizzazione e la governance dei servizi sociali risultino molto eterogenei tra gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) del territorio italiano, evidenziando alcune carenze infrastrutturali ancora da colmare. Nello specifico, in termini di carico di lavoro dell'ADI, il meridione e le grandi città registrano un numero

117 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2025), Valutazione di processo dell'Assegno di Inclusione 2024. <https://www.lavoro.gov.it/adi/i-numeri-dell-adi/valutazione>.

medio di beneficiari ADI per operatore sociale decisamente superiore alla media nazionale, pari a 62 nuclei per operatore sociale. Nei centri ad alta densità di beneficiari al Sud e nelle Isole si stima un valore superiore ai 90 nuclei per operatore sociale, inferiore solo alle grandi città del Sud, dove in media si stimano circa 130 nuclei per operatore sociale. Inoltre, in molti territori si osserva una scarsa collaborazione tra gli enti per il lavoro di rete. A tal proposito, si è riscontrata una mancanza di accordi formali per l'integrazione tra servizi differenti, nonché una scarsa collaborazione con gli enti del Terzo Settore. In generale, l'organizzazione territoriale per l'accompagnamento dei beneficiari ADI risulta parzialmente modificata rispetto all'implementazione del Reddito di Cittadinanza (RdC) per la maggior parte degli ATS, in risposta all'introduzione di nuove procedure e modalità operative per l'attuazione dell'ADI.

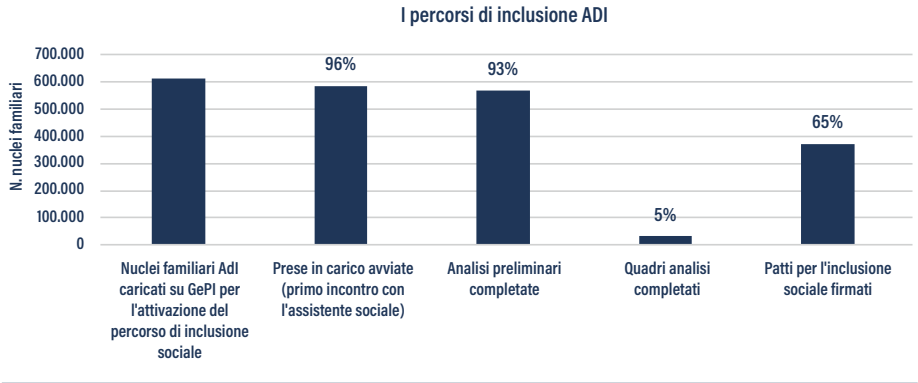
Figura 3 - Il carico di lavoro degli assistenti sociali (stime full time equivalent) per macroarea territoriale e densità di beneficiari



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Valutazione di Processo 2024.

Nonostante gli alti carichi di lavoro, gli operatori sociali sono riusciti a garantire l'avvio dei percorsi di inclusione sociale per la quasi totalità dei nuclei beneficiari. A dicembre 2024, il 96% dei nuclei con beneficio in erogazione risulta aver incontrato l'assistente sociale almeno una volta e il 93% ha completato un'Analisi Preliminare. Risulta ancora basso il numero di casi approfonditi tramite Quadro di Analisi (strumento riservato ai casi con bisogni complessi) e registrati nella piattaforma GePI (5%). Tra i nuclei che hanno completato un'Analisi Preliminare, il 65% risulta avere anche un Patto per l'Inclusione Sociale (PaIS)¹⁸.

Figura 4 - I percorsi di inclusione ADI

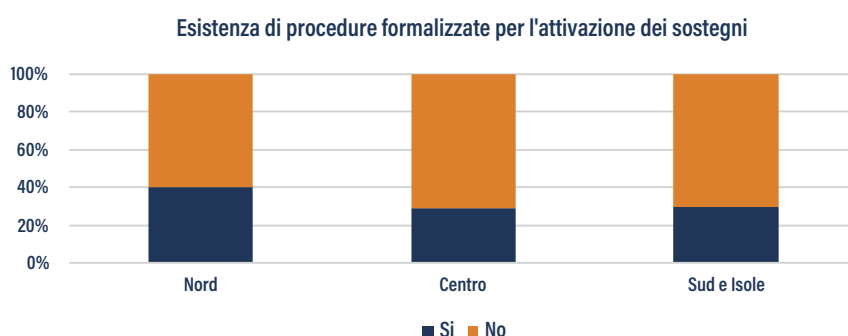


Fonte: Elaborazione Banca Mondiale su dati di dicembre 2024.

¹⁸ La percentuale include anche i nuclei non tenuti agli obblighi di firma PaIS.

La scarsa offerta di servizi sul territorio ha condizionato l'implementazione dei percorsi di inclusione ADI, nella maggior parte dei casi non supportati da sostegni. Infatti, solo il 10% dei PaIS risulta avere sostegni attivati a causa della scarsa presenza di servizi sul territorio, nonché della mancanza di protocolli formali per lavoro in rete. Sia i beneficiari che gli operatori dell'ADI hanno mostrato un ampio apprezzamento per i Progetti Utili alla Collettività (PUC), seppur ancora poco utilizzati, soprattutto dopo che con il passaggio all'ADI la partecipazione ai PUC non è stata più definita come un obbligo da richiedere a tutti i beneficiari.

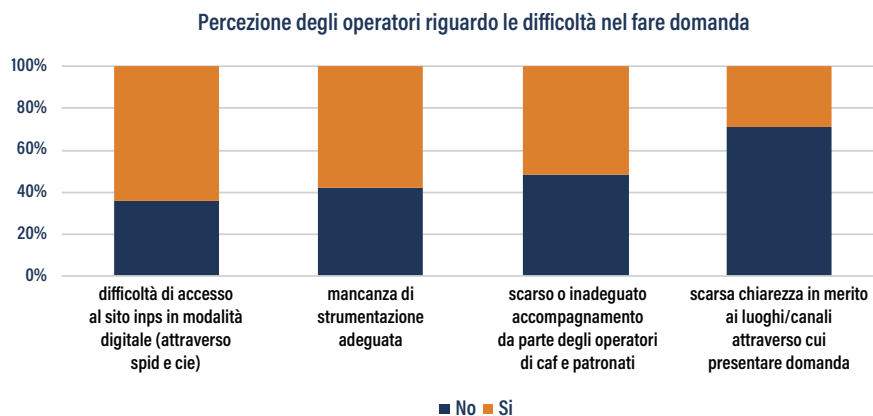
Figura 5 - Esistenza di procedure formalizzate per l'attivazione di sostegni



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Valutazione di Processo 2024.

Secondo gli operatori sociali intervistati nei primi mesi di implementazione della misura, sempre nell'ambito della Valutazione di Processo, i cittadini non sono stati raggiunti da un'informazione completa sulla misura, cosa che potrebbe aver anche scoraggiato alcuni potenziali beneficiari a presentare domanda, soprattutto nelle fasi iniziali di implementazione. Inoltre, gli operatori sociali hanno riscontrato difficoltà da parte dei beneficiari ad accedere alla misura a causa della mancanza di chiarezza sui requisiti di accesso e difficoltà nell'ottenere le certificazioni necessarie, in particolare quelle attestanti la condizione di svantaggio. Dalla percezione degli operatori, infine, emerge che le fonti di informazione più utilizzate dai cittadini sono state il passaparola, i mass media, i Centri di Assistenza Fiscale (CAF) e Patronati, che tuttavia sono risultati scarsamente informati sulla misura. Tuttavia, durante la transizione da RdC ad ADI, gli operatori sono stati supportati nella prima fase di attuazione della misura attraverso la realizzazione di materiale formativo ed informativo pubblicato sul sito ADI operatori.

Figura 6 - Percezione degli operatori riguardo i problemi principali che i cittadini riscontrano nel presentare domanda di accesso all'ADI



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Valutazione di processo 2024.

3. Servizi per la salute e il benessere, con riferimento all'obiettivo 3 dell'Agenda Onu 2030

a cura di Carla Collicelli, con i contributi di Crea Sanità, INMP e Istat

3.1 Introduzione¹¹⁹

Anche per questo anno l'analisi delle performance e della qualità dei servizi sanitari, condotta sulla base dei più importanti dati raccolti ed elaborati da ISTAT, INMP e C.R.E.A. Sanità, registra la presenza di segnali positivi di miglioramento, ma al tempo stesso il persistere di varie criticità. In particolare, gli elementi raccolti rimandano ad una eccessiva lentezza, in qualche caso addirittura ad una tendenziale staticità, nell'affrontare i nodi problematici del settore, per altro verso ben individuati e descritti sia nelle linee programmatiche concordate a livello internazionale, che nei documenti delle istituzioni italiane, dal Ministero della Salute ai diversi organi pubblici di monitoraggio e indirizzo.

Dati migliorativi rispetto agli anni precedenti, anche se deboli, si rilevano nella speranza di vita, che torna a livelli pre-pandemici, in quella in buona salute, nell'indice di vecchiaia, nella mortalità per tumori, nel tasso di disabilità, nelle condizioni di salute delle persone con disabilità, nelle patologie croniche degli anziani, nell'indice di salute mentale degli adolescenti e giovani, nella mortalità evitabile, negli assetti del nuovo Dipartimento *One Health* del Ministero della Salute, e nella crescita, modesta ma presente, degli investimenti pubblici, della spesa pro-capite, della spesa per prevenzione e del numero di infermieri e ostetrici.

Le criticità rilevate attengono a diversi ambiti. Rispetto agli aspetti epidemiologici, aumentano le morti per patologie neurologiche dell'età anziana, l'obesità ed alcuni comportamenti dannosi per la salute, le morti per incidenti stradali e le disuguaglianze su base geografica, culturale, sociale e di genere.

Dal punto di vista della gestione dei servizi, tutti i confronti e le verifiche effettuate, anche con metodologie diverse, segnalano le difficoltà per quanto riguarda la ricerca di un equilibrio tra risorse disponibili, bisogni e domanda, le carenze in termini di personale, specie infermieristico e per le aree dell'emergenza-urgenza e della medicina di base e le lacune nella qualità dell'offerta in termini di esiti, equità, appropriatezza, equilibri economico-finanziari e innovazione.

Un aspetto importante tra quelli segnalati a livello gestionale riguarda i criteri di ripartizione delle risorse tra Regioni, che dovrebbero basarsi sul fabbisogno rispetto ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e non solo sulle compatibilità macro-economiche. Il mancato rispetto dei criteri statuiti e la conseguente scarsa considerazione della domanda di salute a livello territoriale indeboliscono l'offerta e rendono difficile la governance di sistema.

Rispetto ai principi di universalismo, sanciti dalla legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, ed all'impatto della sanità sul benessere collettivo, continua a rimanere critica in molte realtà la situazione degli accessi ai servizi, tra mancata risoluzione dell'annosa questione delle liste di attesa, spesa privata di tasca propria in continuo aumento e carenze di personale. Ne deriva il persistere dei fenomeni di rinuncia alle cure per motivi economici e organizzativi, di impoverimento a seguito di spese sanitarie catastrofiche e di una troppo debole attenzione ai disagi di specifiche categorie di utenti, giovani, donne e immigrati.

In sintesi e come viene spiegato rispetto alla rispondenza del settore ai target dell'Obiettivo 3 dell'Agenda ONU per la Sostenibilità, si rileva la necessità di assumere un punto di vista di maggiore attenzione per le sfide strategiche del momento, con considerazione dei fattori di interconnessione tra sanità ed altri comparti della vita collettiva, revisione dei rapporti tra soggetti pubblici e privati, incremento degli investimenti in maniera significativa, sia per quanto riguarda il personale che per le tecnologie e le funzioni ad oggi debolmente sostenute, e un impegno più deciso nella riorganizzazione del sistema secondo quanto previsto dal PNRR nella Missione 6.

¹¹⁹ Di Carla Collicelli, Esperta del CNEL per studi e ricerche, associata CNR CID-Ethics.

3.2 Input di sistema e risorse

3.2.1 Finanziamento e distribuzione delle risorse¹²⁰

L'ultimo decennio (2014-2024), ha registrato una crescita del Fabbisogno Nazionale standard del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) di € 24,1 mld. (+2,0% medio annuo in termini nominali, equivalente in termini reali al +0,2% medio annuo, deflazionando con l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati – FOI).

Dividendo l'orizzonte temporale in tre sottoperiodi, pre-pandemico (2014-2019), pandemico (2019-2021) e post-pandemico (2021-2024), si ottengono dinamiche diversificate: nel primo periodo, a fronte di un incremento nominale del +0,8% medio annuo, si stima un incremento reale dello 0,3% medio annuo; in quello pandemico l'incremento nominale cresce fino al +3,3% medio annuo, pari al 2,4% reale; nel periodo post-pandemico, malgrado il mantenimento di una crescita nominale del +3,2% medio annuo, l'incremento reale risulta negativo (-1,5% medio annuo) a causa della ripresa dell'inflazione, in primis sul versante energetico.

In termini di finanziamento pubblico, nel 2023 l'Italia ha registrato una quota di finanziamento pubblico delle spese sanitarie fra le più basse, che si attesta al 74,0%, contro una media Europea (EU) pari al 77,3%. La copertura pubblica in Italia è dunque di 4,7 punti percentuali (p.p.) sotto la media dei Paesi EU "originari" (ovvero entrati nell'unione ante 1995) e ormai anche 1,3 p.p. sotto la media dei Paesi EU – post 1995.

A fronte di un simile andamento del finanziamento della sanità italiana, consistente risulta la quota di famiglie che sperimentano un disagio economico dovuto a spese sanitarie, fino a registrare spese sanitarie definite a livello internazionale catastrofiche, cioè che comportano un significativo impoverimento ed una estesa rinuncia a curarsi.

Nel 2022 (ultimo anno disponibile), il 73,5% delle famiglie italiane hanno sostenuto spese per consumi sanitari, un dato questo in continua crescita negli anni, e a fronte di ciò continua a crescere il fenomeno delle "rinunce" per motivi economici, che coinvolge ormai il 4,5% delle famiglie, ovvero 2,4 milioni di cittadini (come si vedrà in maggiore dettaglio nel paragrafo 1.5 sulle disuguaglianze). Hanno invece, dichiarato di aver dovuto ridurre le spese sanitarie per motivi economici 3,4 milioni di famiglie. E 374.198 famiglie (l'1,4%, dei nuclei, ovvero l'1,9% se si considerano solo quelli in cui si sostengono spese sanitarie) risultano essersi impoverite (utilizzando per la stima le soglie di povertà relativa dell'Istat) a causa di tali spese.

Il fenomeno non si distribuisce equamente nella popolazione. Le famiglie residenti nel Mezzogiorno sono più colpite con un'incidenza del 2,7%, contro l'1,1% di quelle del Centro, lo 0,7% di quelle del Nord-Est e lo 0,8% di quelle del Nord-Ovest. Considerando le sole famiglie che sostengono spese sanitarie, l'impatto nel Mezzogiorno è quasi quattro volte superiore a quello registrato nel Nord e più del doppio di quello registrato nel Centro.

Sommando i fenomeni di rinuncia e di impoverimento, nel 2022 si contano oltre 1,55 milioni di famiglie (ovvero 2,43 milioni di persone), pari al 5,9% del totale dei nuclei, che hanno sperimentato un disagio economico legato alle spese sanitarie.

Il fenomeno delle spese catastrofiche viene misurato con un'incidenza sui consumi totali della famiglia al netto delle spese di sussistenza che superi il 40%, e coinvolge secondo gli ultimi dati disponibili l'8,6% delle famiglie residenti (l'11,8% di quelle che sostengono spese sanitarie), ovvero 2,3 milioni di nuclei. Anche questo fenomeno è più frequente nel Mezzogiorno, colpendo il 9,9% delle famiglie, contro il 9,0% nel Nord, e il 7,0% nel Centro.

Una particolare attenzione da questo punto di vista merita la questione delle modalità di finanziamento e di riparto delle risorse.

120 A cura di Daniela d'Angela, Barbara Polistena e Federico Spandonaro di C.R.E.A. Sanità e Università di Roma "Tor Vergata".

I livelli del finanziamento impattano significativamente sull'equità del sistema sanitario: ma anche i criteri utilizzati nel processo di ripartizione dei finanziamenti rivestono un ruolo centrale, tanto sul versante equitativo dell'accesso alle prestazioni, quanto su quello del perseguimento dell'efficienza nella realizzazione delle attività del SSN. Un recente studio condotto da C.R.E.A. Sanità¹²¹ in collaborazione con Federsanità Anci e Salute Equità ha permesso di evidenziare alcuni aspetti dell'attuale processo di finanziamento del SSN che appaiono problematici.

In primo luogo, come emerso nei dati sopra esposti relativi ai trend di finanziamento, sembra non avere trovato adeguata realizzazione l'indicazione del D.Lgs. n. 68/2011, che prevedeva l'utilizzazione del criterio dei costi standard, ovvero della determinazione del fabbisogno sanitario sulla base degli oneri previsti per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) accanto a quello delle compatibilità macroeconomiche.

Nonostante tra i due criteri esista un evidente *trade off*, i dati disponibili fanno propendere per la tesi secondo la quale il vincolo finanziario abbia fortemente condizionato quello della stima del fabbisogno per i LEA. In altri termini, a fronte dell'aumento del livello dei bisogni a seguito dell'invecchiamento della popolazione e dall'innovazione tecnologica, il sistema sembra non essere riuscito a garantire gli incrementi di risorse necessari, il che oltre a determinare i problemi di cui si è detto, ha prodotto anche difficoltà a livello di *management* regionale e delle Aziende Sanitarie, costrette a ricercare affannosamente una possibile "coerenza" fra risorse disponibili e diritti di accesso ai LEA. Un meccanismo che ha di fatto messo in crisi i principi di tutela universalistica ed egualitaria previsti dalle norme di istituzione del SSN, e che è diventato anche sempre più difficilmente gestibile, nella misura in cui ha prodotto la ricerca spasmodica di meccanismi di efficientamento sempre più difficili da realizzare.

Un secondo aspetto degno di nota è la progressiva perdita della cogenza dei meccanismi di riparto regionale delle risorse, che si accompagna all'indebolimento della loro funzione equitativa. Lo studio citato evidenzia come i criteri di riparto siano sempre più spesso oggetto di negoziazione fra le Regioni, senza che sia possibile mettere in campo riscontri oggettivi sulla loro correlazione con i bisogni e/o sui possibili incentivi all'efficientamento del sistema. Un esempio è rappresentato dal riparto degli accantonamenti, nati come "quota premiale", che negli anni hanno totalmente perso questa caratteristica, divenendo oggetto di mediazione "politica" fra le Regioni.

Di fatto le "aliquote" sulla base delle quali vengono ripartite le risorse fra le Regioni risultano congelate alle indicazioni del D.Lgs. n. 68/2011 (a loro volta in larga misura mutate da normative precedenti): una "staticità" che evoca uno scollegamento fra la programmazione e l'evidente evoluzione del sistema, spinta dall'invecchiamento, dall'innovazione tecnologica e anche da quella organizzativa.

L'esito delle modalità di riparto regionale in uso appare, quindi, più che discutibile ed i processi di perequazione adottati finiscono per allocare risorse fra le Regioni con differenziali inferiori al 40% dei differenziali che si registrano sul versante della spesa privata regionale pro-capite.

Da cui l'esigenza, da più parti sollevata, di una revisione dei criteri di allocazione delle risorse, che li riporti a metodi di stima statisticamente corretti, che tengano conto anche dei fattori emergenti, quali le disparità di spesa privata a livello regionale, l'evoluzione demografica e sociale, l'impatto dell'innovazione.

Analogamente, si rilevano criticità nei criteri di allocazione intra-regionale delle risorse, ovvero nelle assegnazioni alle aziende sanitarie. Emerge infatti uno scostamento rilevante rispetto alla programmazione centrale: varie Regioni adottano un set di criteri per definire le allocazioni molto più dettagliato di quello nazionale. A titolo di esempio, a fronte delle quote di allocazione delle risorse adottate a livello nazionale¹²², il Piemonte ne adotta 11 per la Prevenzione, 5 per l'Ospedaliera, 11 per la Distrettuale, per un totale di 27 criteri, e l'Emilia-Romagna ne adotta 3 per la Prevenzione, 1 per l'Ospedaliera, 9 per la Distrettuale, per un totale di 13.

Ancor più variabile è l'applicazione dei criteri per il riparto interno delle risorse: per il Piemonte si contano 16 criteri aggiuntivi oltre a quelli adottati a livello nazionale, per l'Emilia-Romagna 14, per la Campania 5 e per la Basilicata 4 in più.

121 "Il finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale: dalla determinazione del Fabbisogno alle allocazioni sulle Aziende Sanitarie" – C.R.E.A. Sanità (2024).

122 Popolazione fattori di rischio e patologie, LEA, efficienza ed appropriatezza.

A questo si aggiunge una scarsa trasparenza nei processi regionali di accertamento delle risorse disponibili: ad esempio non sempre è data evidenza pubblica della stima dei saldi di mobilità, come anche della programmazione nell'utilizzo delle risorse provenienti dai Fondi per i farmaci innovativi.

3.2.2 La spesa¹²³

I *trend* del finanziamento condizionano evidentemente quelli relativi alla spesa: nel 2023, la spesa sanitaria corrente italiana (pubblica e privata) è risultata pari a € 176,2 mld., pari a € 2.986,0 pro-capite.

Allargando l'analisi alla spesa sociale di rilevanza sanitaria, ovvero quella relativa a non autosufficienza e disabilità, alla spesa strettamente sanitaria occorre aggiungere le provvidenze economiche erogate dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS), e cioè le pensioni e/o indennità di accompagnamento a invalidi civili, a non udenti e a non vedenti, che ammontano per il 2023 a circa € 23 mld., le somme erogate dai Comuni a favore di soggetti non-autosufficienti (disabili e anziani), pari a € 704,3 mln, e gli oneri per i permessi retribuiti, previsti dalla L. n. 104/1992 per dipendenti sia del settore pubblico che di quello privato (€ 2,5 mld.), arrivando così ad un totale di € 26,1 mld..

Per quanto riguarda la spesa strettamente sanitaria, secondo i dati diffusi dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD), il valore italiano è inferiore del 37,8% rispetto alla media dei (rimanenti) Paesi EU-Ante 1995 (€ 4.802,4), e superiore dell'80,3% rispetto alla media dei Paesi EU-Post 1995 (€ 1.656,4). Tra 2023 e 2024 il *gap* (negativo) rispetto a EU-Ante 1995 si è ulteriormente allargato di 1,3 punti percentuali (p.p.), dopo che nell'ultimo decennio era cresciuto di 7,7 p.p.. Anche introducendo nel confronto il criterio del potere di acquisto, si conferma che lo scarto negativo tra l'Italia e i Paesi EU-Ante 1995 è cresciuto di 10,8 p.p. rispetto al 2003 e di 2,8 p.p. in confronto al 2013.

Occorre altresì segnalare che tra il 2013 ed il 2023, la crescita media annua italiana della spesa pro-capite è stata pari al +2,4% e nell'ultimo anno è stata dello +0,3%: ma anche questo valore si colloca al di sotto della media degli altri Paesi EU-Ante 1995. Va, altresì, osservato che il *gap* tra Italia e Europa in termini di spesa sanitaria si allarga più velocemente di quello in termini di Prodotto Interno Lordo (PIL) che, nel periodo 2013-2023, ha registrato un differenziale medio annuo di -0,4 p.p. (+3,0% in Italia verso il 3,4% medio annuo nei Paesi EU-Ante 1995).

I *gap* di spesa sanitaria evidenziati sono, in larga misura, condizionati dagli andamenti della componente pubblica: il divario per questa voce ha raggiunto il livello del -44,0% (rispetto ai Paesi EU-Ante 1995), essendo cresciuto di 11,4 p.p. tra il 2013 e il 2023. Mentre per quanto concerne la componente privata della spesa sanitaria¹²⁴, il *gap* fra Italia e i Paesi EU-Ante 1995 è notevolmente inferiore, pari al -8,7%. Il suo andamento risulta "altalenante", cresciuto nel periodo 2003-2007 (in larga misura per effetto dell'abolizione dei ticket nel 2001), caratterizzato da un andamento incerto fino al 2023 e nuovamente aumentato nell'ultimo anno, di 2,3 p.p.. In termini di spesa a parità di potere d'acquisto, la spesa privata in Italia risulta superiore a quella degli altri Paesi EU-Ante 1995 (nel 2023 del +2,0%, valore in riduzione di 2,4 p.p. rispetto all'anno precedente). E ugualmente appare in eccesso anche in rapporto al PIL: l'incidenza sul PIL in Italia nel 2023 ammonta al 2,2%, valore di 0,3 p.p. superiore a quello dei Paesi EU-Ante 1995 e maggiore di 0,6 p.p. in confronto a quello dei Paesi EU-Post 1995.

È ormai da molti anni ed in particolare a partire dal 2015 che le famiglie italiane nostrane una crescente propensione a spendere privatamente per la sanità, sia rispetto agli altri Paesi EU-Ante 1995, sia a quelli EU-Post 1995, e la spesa privata di tasca propria risulta aumentata nel solo ultimo anno del 2,0% secondo i dati Istat, raggiungendo il livello di € 42,6 mld., con un onere medio annuo per residente di € 722,4. Ciò fa sì che la spesa privata rappresenti quindi ormai il 24,9% del totale della spesa sanitaria nazionale.

Rispetto alle due voci che compongono la spesa privata, i consumi delle famiglie sostenuti direttamente (cosiddetta spesa *out of pocket*) e gli oneri per le polizze assicurative (individuali e collettive), che ne rappresentano la quota "intermediata", la prima è stata nel 2023 pari a € 38,1 mld. (89,5%), superiore alla media degli altri Paesi di confronto, mentre la quota di spesa intermediata è stata pari ai € 4,5 mld. residui (10,5%) e risulta in progressiva crescita: dal 2016, il suo peso è aumentato di +3,0 p.p. In partico-

¹²³ A cura di Daniela D'Angelo, Barbara Polistena e Federico Spandonaro di C.R.E.A. Sanità e Università di Roma "Tor Vergata".

¹²⁴ La spesa privata comprende i consumi delle famiglie sostenuti direttamente (cosiddetta spesa *out of pocket*), e gli oneri per le polizze assicurative (individuali e collettive), che ne rappresentano la quota "intermediata".

lare, si stima che la spesa intermediata sia composta per il 76,6% da polizze collettive (€ 3,4 mld., in crescita del 6,0% rispetto al 2022) e per il 23,4% da polizze individuali (€ 1,1 mld., con un incremento del 13,7% rispetto al 2022).

3.2.3 Le risorse di personale¹²⁵

Nel 2022, ultimo dato ufficiale disponibile, il SSN poteva contare su 625.282 unità di personale dipendente. Nello specifico, 101.827 medici e odontoiatri (-1,23% rispetto al 2020) e 268.013 infermieri (+1,26% rispetto al 2020). Da segnalare il calo della medicina territoriale, nella quale il numero di Medici di Medicina Generale (MMG) si è ridotto da 40.250 nel 2021 a 39.366 nel 2022, e della pediatria, dove i Pediatri di Libera Scelta (PLS) sono scesi da 7.022 nel 2021 a 6.962 nel 2022.

Per quanto concerne i medici nel loro complesso, essi sono 4,1 ogni 1.000 abitanti, e sulla base del confronto con i tassi europei non si evidenziano carenze, se non per alcune specifiche aree assistenziali: la medicina di base e, a livello ospedaliero, le attività di emergenza/urgenza. Tuttavia, assumendo parametri diversi, ovvero considerando l'alta prevalenza di anziani nel nostro Paese, l'Italia registra un numero di medici per popolazione over 75 (nello specifico 34,3 ogni 1.000 abitanti) inferiore rispetto alla media europea (37,8) e quindi potrebbe comunque evidenziarsi un deficit di 24.797 medici.

Nello specifico si nota che, per quanto riguarda i MMG, si è passati da 1.000 per 100 mila abitanti over 75 nel 2012 a 550 nel 2022 (-44,9%), per cui per tornare ai livelli originari sarebbero necessari ulteriori 32.194 professionisti.

Di contro è molto più chiaramente evidente e generalizzata la carenza di infermieri: rispetto alla media degli organici di Francia, Germania e Spagna, il deficit si stima in 182.993 unità, facendo riferimento alla popolazione nel suo complesso, o in 250.242 rapportando i calcoli alla popolazione over 75.

Le politiche messe in atto per contrastare i rischi di carenza degli organici del SSN presentano alcuni aspetti critici. Ad esempio, l'aumento del numero dei posti disponibili per l'accesso al corso di laurea in Medicina e Chirurgia non sembra poter incidere sul fatto che le specializzazioni che offrono minori opportunità lavorative nel settore privato e nella libera professione sono meno appetibili: a riprova di ciò, ad esempio, solo circa il 30% (304 su 1.020) dei contratti di specializzazione 2024 in medicina d'emergenza-urgenza sono stati assegnati.

Più grave ancora appare la situazione per l'infermieristica: i posti disponibili nei corsi di laurea in Scienze Infermieristiche sono cresciuti da 14.758 nel 2018/2019 a 20.714 nell'anno accademico in corso (+40,4%); un numero ancora insufficiente (di circa il 20%) per coprire il reale fabbisogno. Anche in questo caso, l'aumento dei posti non appare risolutivo, in quanto si riscontra una carenza motivazionale a intraprendere la professione, dimostrata dal continuo calo del rapporto domande/posti disponibili, che è ormai prossimo all'unità (1,03 nell'anno accademico in corso), oltre che da survey sugli studenti delle scuole secondarie intese a valutarne l'interesse per la professione, decisamente in calo.

La scarsa "appetibilità" della professione ha peraltro una motivazione multi-fattoriale, attribuibile alla percezione che il riconoscimento sociale ed economico sia inadeguato rispetto ai ritmi gravosi di lavoro: si consideri che lo stipendio di un medico specialista alle dirette dipendenze del SSN è pari a 2,6 volte il salario medio nazionale, mentre per gli infermieri è allineato a tale media.

3.2.4 La domanda di salute di fragili e disabili¹²⁶

La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, all'articolo 25, stabilisce il diritto di godere del migliore stato di salute possibile, senza discriminazioni derivanti dalla condizione di disabilità.

Nel 2023, la condizione di disabilità¹²⁷ interessava secondo dati ISTAT 2 milioni e 904 mila persone (pari al 5% della popolazione), dei quali 1 milione 690 mila sono donne¹²⁸. La percentuale più elevata si riscontra nelle classi più anziane, con il 19,2% tra gli ultrasessantacinquenni (21,9% tra le donne) e il 6,9%

¹²⁵ A cura di Daniela D'Angelo, Barbara Polistena e Federico Spandonaro di C.R.E.A. Sanità e Università di Roma "Tor Vergata".

¹²⁶ Di Roberta Cialesi, Alessandra Burgio, Silvia Simeoni, Alessandro Solipaca, ISTAT.

¹²⁷ Persone che hanno dichiarato nell'indagine ISTAT che, a causa di problemi di salute, che durano da almeno 6 mesi, hanno gravi limitazioni nelle attività che le persone abitualmente svolgono.

¹²⁸ Istat - disabilità.istat.it.

nella classe di età 65-74 anni (7,3% tra le donne). Nelle classi di età più giovani la percentuale di persone con disabilità è sensibilmente inferiore e si attesta all'1,4% tra coloro che hanno un'età inferiore ai 44 anni e al 3,9% nella classe 45-64 anni. Tra le donne si osserva una prevalenza inferiore a quella degli uomini fino ai 64 anni, passati i quali la quota di donne con disabilità supera quella degli uomini.

Le persone con disabilità che dichiarano di stare bene o molto bene sono nell'ultimo dato disponibile il 9,8% (12,8% tra gli uomini e il 7,6% tra le donne), a fronte di una quota nella popolazione generale assai più alta, pari all'83,1% (85% tra gli uomini e l'81,3% tra le donne), mettendo in evidenza una significativa disparità. Ma un aspetto positivo da segnalare è che la condizione di salute delle persone con disabilità, nel corso degli anni, è andata migliorando: dal 2010 al 2023 la percentuale che dichiara di stare male o molto male è passata dal 61% al 57,3%. Tuttavia, permangono evidenti disuguaglianze rispetto al resto della popolazione, nella quale nel 2023 solo lo 0,5% dichiara di stare male o molto male (stessa quota tra le donne).

Le differenze osservate permangono anche nelle diverse classi di età. Tra gli uomini nella classe di età 0-44 anni la quota che sta male o molto male si attesta al 33,4% (0,4% nel resto della popolazione), poco inferiore la percentuale tra le donne di pari età, tra le quali si attesta al 32,5% (0,2% nel resto della popolazione). Nella classe di età più anziana, ultrasettantacinquenne, tra gli uomini il 63,5% dichiara di stare male o molto male (1,8% nel resto della popolazione), mentre tra le donne della stessa classe di età la quota si attesta al 63,5% (2% nel resto della popolazione).

Uno degli indicatori più importanti per valutare le condizioni di salute della popolazione è la prevalenza della cronicità. Dal 2009 al 2023, la percentuale di persone con disabilità con almeno una patologia cronica ha oscillato leggermente intorno all'88%, evidenziando una sostanziale stabilità. Nel resto della popolazione si è osservata la stessa dinamica, ma con un livello sensibilmente più basso, intorno al 33%. Nel 2023, tra gli uomini, la quota con almeno una malattia cronica si attesta all'84,3% (32,4% nel resto della popolazione), mentre tra le donne sale al 90,6% (33,7% nel resto della popolazione). La percentuale di persone affette da almeno una cronicità aumenta con l'età, da 58,6% tra le persone con disabilità nella classe 18-44 (16,9% nel resto della popolazione) al 95,5% tra gli ultrasettantacinquenni (69,8% nel resto della popolazione).

La dinamica osservata dal 2009 al 2023 evidenzia che nella classe di età 18-44 anni la prevalenza delle persone affette da almeno una patologia cronica è rimasta sostanzialmente stabile, al pari di quanto successo nel resto della popolazione. Nelle classi di età successive, il trend è in diminuzione e assume significatività statistica in entrambe le popolazioni. La diminuzione della prevalenza tra le persone con disabilità è più accentuata nelle classi di età dai 45 ai 74 anni, più limitata nella classe di età 75 anni ed oltre. Nel resto della popolazione e per le stesse classi di età la riduzione palesa un ritmo più sostenuto, amplificando i divari di salute tra i due collettivi.

Come abbiamo visto, le precarie condizioni di salute della popolazione con disabilità le costringono a ricorrere più frequentemente ai servizi sanitari. Ad esempio, nel 2023 il 10,1% dei disabili ha fatto ricorso almeno una volta al ricovero ospedaliero nel corso di un trimestre (11,8% tra gli uomini, l'8,9% tra le donne), mentre nel resto della popolazione tale quota si è attestata all'1,3%. Dal 2009 al 2023 la quota delle persone con disabilità che ha dovuto far ricorso al ricovero ospedaliero risulta il leggera diminuzione, passando dal 13,5% del 2009 al 10,1% del 2023.

Il 53,2% delle persone con disabilità ha effettuato almeno un esame specialistico in un anno (53,5% tra gli uomini, 53% tra le donne), mentre nel resto della popolazione la percentuale scende al 28,2%. Sono le persone con disabilità di età compresa tra i 65 e i 74 anni a ricorrere più frequentemente agli esami specialistici, nel 2023 lo ha fatto il 60,2%.

Il 60,7% delle persone con disabilità ha effettuato una visita specialistica nel corso dell'anno (59,6% tra gli uomini, 61,5% tra le donne), mentre nel resto della popolazione la quota si attesta al 34,5%. Nella classe di età 64-74 anni si riscontra la percentuale più elevata di persone che effettua almeno una visita specialistica: il 63,3%.

La dinamica del ricorso alle visite specialistiche e agli esami specialistici mostra una sensibile riduzione nel corso degli ultimi cinque anni. Dal 2018 al 2023, gli esami specialistici si sono ridotti mediamente del 2%, mentre le visite specialistiche dell'1,7%.

3.2.5 Disuguaglianze di salute, povertà e immigrazione¹²⁹

Le attività dell'Osservatorio Epidemiologico Nazionale per l'Equità nella Salute (OENES) dell'INMP¹³⁰, hanno l'obiettivo di rilevare le disuguaglianze di salute, individuare le migliori pratiche per il loro contrasto e supportare le Regioni e gli Enti centrali nella loro attuazione, al fine di identificare e sostenere politiche di promozione della salute a favore delle persone più svantaggiate. L'OENES opera in collaborazione con gli Istituti nazionali e i centri di Epidemiologia regionali che hanno sviluppato maggiore esperienza su questi temi, producendo e diffondendo conoscenze originali derivanti da specifici progetti collaborativi¹³¹.

Disuguaglianze sociali nella salute sono ben documentate in tutti i Paesi europei e hanno diversa intensità tra Paesi e Regioni. In particolare, sono più contenute nei Paesi dell'Europa occidentale e settentrionale e più elevate in quelli dell'Europa centro-orientale.

In Italia, le disuguaglianze sociali di salute appaiono simili a quelle di altri Paesi ad alto reddito, ma sono 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, soprattutto per l'assistenza agli anziani e alle persone disabili.

L'atlante italiano delle disuguaglianze di mortalità per livello di istruzione¹³², risultato di una importante collaborazione istituzionale tra l'INMP e l'ISTAT, ha documentato disuguaglianze sociali nella mortalità in tutte le regioni, ma anche al loro interno. Le persone di sesso maschile meno istruite, rispetto alle più istruite mostrano in tutte le regioni una speranza di vita inferiore di tre anni (tra le donne un anno e mezzo), 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. In particolare, in Campania si è osservata una speranza di vita alla nascita inferiore di due anni rispetto ai residenti nella maggior parte delle Regioni del centro-nord, sia tra gli uomini che tra le donne.

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 i tumori in molte sedi.

Un altro studio recentemente pubblicato, sempre nell'ambito della collaborazione scientifica tra l'INMP e l'ISTAT, ha avuto lo scopo di valutare le differenze nella mortalità evitabile in Italia per livello di istruzione, mediante un disegno longitudinale di coorte¹³³. I decessi evitabili sono quelli che avrebbero potuto non accadere, alla luce delle conoscenze mediche, della tecnologia e dei determinanti della salute al momento della morte. Si distinguono in due categorie: morti evitabili per cause trattabili, attraverso interventi sanitari tempestivi ed efficaci, compresa la prevenzione secondaria o l'assistenza sanitaria, agendo dopo l'insorgenza della malattia, al fine di ridurre la letalità; morti evitabili per cause prevenibili, attraverso azioni efficaci di sanità pubblica e prevenzione primaria, agendo prima dell'insorgenza della malattia (o di un infortunio) per ridurre l'incidenza.

Per tutte le cause considerate è stata osservata un'associazione inversa tra livello di istruzione e mortalità in termini di rapporti standardizzati (MRR): le persone meno istruite avevano una probabilità di morte molto più elevata rispetto a quelle più istruite sia per le cause prevenibili (maschi MRR=2,39; femmine MRR=1,65) che per le cause trattabili (maschi MRR=1,93; femmine MRR=1,45). Le maggiori disuguaglianze sono state osservate per l'HIV/AIDS e le malattie legate all'alcol (in entrambi i sessi), le malattie legate alla droga e la tubercolosi (tra i maschi) e il diabete mellito, le malattie cardiovascolari e l'insufficienza renale (tra le donne). A parità di età e livello di istruzione chi abitava nel Sud e nelle Isole aveva un rischio più elevato di mortalità evitabile sia prevenibile sia trattabile.

¹²⁹ Di Alessio Petrelli, Anteo Di Napoli, Christian Napoli, INMP.

¹³⁰ Istituto Nazionale Medicina Povertà e Immigrazione.

¹³¹ Per una lettura analitica delle attività e della produzione scientifica dell'OENES si rimanda al sito web (<https://www.inmp.it/ita/Osservatorio>), dove è presente ampia disponibilità di documentazione scientifica sull'argomento.

¹³² Petrelli A, Frova L (a cura di). Italian atlas of mortality inequalities by education level. *Epidemiol Prev.* 019;43:1-120. <https://doi.org/10.19191/ep19.1.S1.002>.

¹³³ Petrelli A, Ventura M, Di Napoli A, Pappagallo M, Simeoni S, Frova L. Socioeconomic inequalities in avoidable mortality in Italy: results from a nationwide longitudinal cohort. *BMC Public Health*, volume 24, article number: 757 (2024).

Per la prima volta in modo sistematico è stato mostrato che le disuguaglianze socioeconomiche nella mortalità evitabile sono marcate in tutto il territorio italiano, seppur con differenze tra aree geografiche. Esse rappresentano un possibile mancato guadagno in termini di salute e suggeriscono una rivalutazione delle priorità e della definizione di obiettivi sanitari mirati all'equità sociale e territoriale.

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: il dato sembra suggerire l'esistenza di fattori di contesto in grado di generare differenze geografiche al netto delle differenze socioeconomiche 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.

All'interno di questo quadro la pandemia ha acuito ulteriormente le disuguaglianze di salute colpendo in maniera più severa, in termini di contagio e di esiti, gli strati sociali più svantaggiati della popolazione, ma anche indirettamente, attraverso i non meno preoccupanti effetti sull'economia e sulla pace sociale. La disponibilità di redditi fissi, di risparmi familiari e di patrimoni, è stata fondamentale per resistere a una perdurante situazione di mancati introiti, penalizzando maggiormente gli autonomi, i precari, i disoccupati, e in generale le persone meno istruite. Uno degli effetti più visibili è stato l'incremento di persone che si trovano in gravi condizioni di difficoltà economica.

Secondo il rapporto Istat, nel 2024 il 23,1% della popolazione (circa 13 milioni e 525mila persone) è a rischio di povertà o esclusione sociale (+0,3% rispetto al 2023), in quanto compreso in una più tra le tre condizioni: a rischio di povertà, in grave privazione materiale e sociale oppure a bassa intensità di lavoro. In particolare, nel 2024 è a rischio di povertà (persone che vivono in famiglie con reddito netto equivalente dell'anno precedente inferiore al 60% del valore mediano) il 18,9% (uguale al 2023) dei residenti in Italia. È in condizioni di grave privazione materiale e sociale (con almeno 7 dei 13 segnali di privazione, 7 relativi alla famiglia e 6 all'individuo, individuati dal nuovo indicatore Europa 2030) il 4,6% della popolazione (4,7% nel 2023). Vive in famiglie a bassa intensità di lavoro (rapporto fra numero totale di mesi lavorati dai componenti della famiglia durante l'anno di riferimento dei redditi e numero totale di mesi teoricamente disponibili per attività lavorative inferiore a 0,20), il 9,2% degli individui (+0,3% rispetto al 2023).

Nel 2024, si osserva la frequenza più bassa di rischio di povertà o esclusione sociale nella ripartizione Nord-est, mentre il Mezzogiorno presenta la percentuale più alta (39,2%). Nel 2024, aumenta il rischio di povertà o esclusione sociale per chi vive in coppia con almeno tre figli (34,8%, 32% nel 2023), per i monogenitori (32,1%, 29,2% nel 2023), per la maggior frequenza di bassa intensità di lavoro.

Inoltre, nel 2024, il rischio di povertà o esclusione sociale sale al 33,1% (+1,5% rispetto al 2023) tra chi può contare principalmente su reddito da pensioni e/o trasferimenti pubblici; viceversa, scende al 14,8% (-1% rispetto al 2023) tra chi vive in famiglie la cui fonte principale di reddito è il lavoro dipendente, mentre resta stabile tra chi fa conto su un reddito da lavoro autonomo (22,7% nel 2024, 22,3% nel 2023). Da rilevare, infine, la riduzione del rischio di povertà o esclusione sociale per chi vive in famiglie con almeno un cittadino straniero (37,5% nel 2024, -2,6% rispetto al 2023), mentre si osserva un lieve incremento per i componenti di famiglie di soli italiani (21,2% nel 2024, +0,5% rispetto al 2023)¹³⁴.

La risultante di queste dinamiche produce e produrrà effetti disuguali sugli stili di vita dei diversi strati della popolazione, con esiti differenziali indiretti sulla salute. Le disuguaglianze, infatti, fanno sentire maggiormente il loro 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, ad esempio persone in condizioni di estrema povertà e marginalità (come i senza fissa 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 per le persone affette da disabilità). Peraltro vulnerabilità sociale e sanitaria spesso coesistono all'interno dello stesso gruppo. 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 che si sono succedute a partire dal 2008 e poi conseguentemente alla pandemia da COVID-19 hanno ulteriormente agito sulle disuguaglianze di salute a svantaggio dei più vulnerabili in quanto molti governi europei hanno attivato misure di contenimento della spesa sanitaria, o introdotto forme aggiuntive di partecipazione alla spesa per l'accesso all'assistenza, oltre a quelle usualmente previste. È accaduto anche in Italia, come abbiamo visto, dove, nell'ultimo decennio, molti fattori hanno concorso all'attuazione di politiche restrittive, introducendo potenziali ostacoli all'universalismo del sistema, con il rischio di intaccare l'equità di accesso all'assistenza.

La crisi economica e i bilanci spesso negativi di alcune Regioni, soprattutto del Sud, hanno inoltre costretto il Governo ad imporre dei drastici piani di rientro dal debito, che hanno generato un aumento dei livelli di partecipazione alla spesa (ticket) non correlati ai bisogni delle singole Regioni. L'effetto congiunto di tali misure ha esposto le fasce di popolazione particolarmente vulnerabili a maggiori difficoltà di accesso alle prestazioni sanitarie, con potenziali effetti negativi sulla salute a medio-lungo termine.

Si è rilevato, come abbiamo visto nel paragrafo sul finanziamento, soprattutto negli anni successivi alla crisi del 2008, un rischio maggiore di rinuncia alle cure per motivi economici (anche per l'acquisto di farmaci da banco o coperti da ticket)¹³⁵; inoltre, barriere normative, burocratiche, culturali hanno ulteriormente limitato l'accesso di persone più vulnerabili.

Il fenomeno della rinuncia a prestazioni sanitarie, visite o accertamenti diagnostici (ad eccezione dell'odontoiatria) ritenuti necessari per la salute, ha contribuito a pesare sul livello di equità nell'accesso ai servizi sanitari. Nel 2024, il 9,9% dei residenti riferisce che negli ultimi 12 mesi ha rinunciato a visite o esami specialistici, dato in aumento, non soltanto rispetto al 2023 (+2,4 punti percentuali) ma anche rispetto al periodo pre-pandemico (+3,6 punti percentuali). Le principali motivazioni riferite sono state la lunghezza delle liste di attesa (6,8%, +2,3 pp rispetto al 2023) e per la difficoltà di pagare le prestazioni sanitarie (5,3%, +1,1 pp rispetto al 2023); quest'ultimo dato è particolarmente preoccupante, in quanto nel 2024 il 23,9% degli individui (+4 pp rispetto al 2023) si è fatto carico dell'intero costo dell'ultima prestazione specialistica, senza alcun rimborso da assicurazioni.

Le donne rinunciano a prestazioni sanitarie più frequentemente degli uomini (11,4% vs 8,3%), col divario massimo osservato tra le persone tra 25 e 34 anni (12,5% vs 7,1%). La massima frequenza di rinuncia si osserva nella classe di età 45-54 anni (13,4%), in percentuale analoga per motivi economici e liste di attesa; invece, dopo i 55 anni le lunghe liste di attesa sono riferite essere il principale motivo di rinuncia a prestazioni sanitarie.

Nel 2024, ha rinunciato a prestazioni sanitarie il 9,2% residenti nel Nord, il 10,7% nel Centro e il 10,3% nel Mezzogiorno. Rispetto al 2019, l'incremento della rinuncia è stato più al Nord rispetto al Mezzogiorno (+3,2%), il che ha determinato una riduzione del divario territoriale. Nel Centro-nord si rinuncia principalmente a causa delle lunghe liste di attesa, nel Mezzogiorno, invece, pesano in eguale misura anche i problemi economici.

Nel 2024, tra gli adulti la rinuncia alle cure per motivi economici è più frequente tra le persone meno istruite rispetto a quelle più istruite (7,7% vs 5,7%), differenza che si allarga dopo i 65 anni (5,2% vs 2,0%). Da rilevare che se la causa della rinuncia è rappresentata dalla lunghezza delle liste di attesa, il divario per livello di istruzione si limita alle persone anziane¹³⁶.

La rinuncia a visite o accertamenti sanitari per motivi economici costituisce una proxy di povertà sanitaria; gli squilibri territoriali e sociali osservati confermano, seppur indirettamente, che una quota rilevante di persone, distribuita in modo eterogeneo nella popolazione, è costretta a rinunciare a qualche prestazione sanitaria pur avendone bisogno. L'equità nell'accesso all'assistenza sanitaria, pertanto, deve continuare ad essere una priorità nell'agenda delle politiche di sanità pubblica.

Successivamente alla pandemia da Covid-19, vi è stato un peggioramento generalizzato dell'accesso alle prestazioni sanitarie, che ha riguardato anche i gruppi di popolazione in relativo vantaggio socio-economico (residenti nel Nord e persone con un elevato titolo di studio). Molte dimensioni della salute e del-

¹³⁵ Petrelli A, Rosano A, Rossi A, Mirisola C, Cislighi C. The geography and economics of forgoing medical examinations or therapeutic treatments in Italy during the economic crisis. BMC Public Health. 2019 Sep 2;19(1):1202. doi: 10.1186/s12889-019-7502-x. PubMed PMID: 31477064; PubMed Central PMCID: PMC6720380.

¹³⁶ Istat. Rapporto annuale 2025. ISBN: 978-88-458-2173-8 <https://www.istat.it/it/archivio/295254>.

l'assistenza sanitaria sono peggiorate in modo disuguale. I risultati di un progetto collaborativo nazionale dell'INMP, che ha coinvolto la ATS Bergamo, la Regione Toscana e la ASL RM2, mostrano che dopo la pandemia le aree più deprivate, dove maggiore risultava il bisogno di assistenza, sono quelle nelle quali l'accesso all'assistenza sanitaria psichiatrica è risultato maggiormente colpito in termini di riduzione¹³⁷.

Gli immigrati costituiscono ormai un'ampia porzione della popolazione residente in Italia (8,9% al 31 dicembre 2023), e hanno, come è noto, migliori condizioni di salute generali rispetto alla popolazione autoctona¹³⁸. 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 sia in alcune dimensioni di salute che di assistenza sanitaria, che necessitano di essere monitorate con attenzione.

L'INMP ha attivato nel 2015 un sistema di monitoraggio dello stato di salute e dell'assistenza sanitaria della popolazione immigrata residente, a cui attualmente partecipano 8 Regioni e le 2 Province Autonome (Piemonte, Lombardia, Trento, Bolzano, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Puglia e Sicilia), dove vive il 65% dei residenti in Italia e il 73% di quelli stranieri.

I dati, aggiornati al 2022¹³⁹, confermano disuguaglianze rispetto alla popolazione autoctona nell'accesso alle cure, negli esiti di salute materno-infantile e all'appropriatezza dell'utilizzo 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 12,4% vs il 5,5% riceveva meno di 5 visite ginecologiche in gravidanza; il 9,2% vs il 2,3% si sottoponeva alla prima visita in gravidanza dopo le 12 settimane di età gestazionale; il 2,6% vs l'1,4% 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 italiani, il tasso di natimortalità è di 2,9 vs 1,8 decessi per 1.000 nati, come sono più elevate la percentuale di nati vivi con un peso alla nascita inferiore a 1.500 grammi (1,0% vs 0,7%) e quella dei nati vivi con un punteggio Apgar a 5 minuti inferiore a 8 (1,9% vs 1,4%).

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 (16,3% vs 10,2% bianco e 68,1% vs 64,2% verde), che tra le donne (13,4% vs 9,7% bianco e 70,5% vs 65,5% 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 essere gestite in differenti setting assistenziali, quali l'assistenza sanitaria territoriale, la medicina di base e la specialistica.

Inoltre l'accesso al pronto soccorso da parte degli immigrati per condizioni di minore gravità, ne suggerisce l'utilizzo inappropriato dettato dalle difficoltà di accesso alle cure primarie.

3.3 Output e servizi resi

3.3.1 L'attività assistenziale¹⁴⁰

a) Assistenza ospedaliera

Nell'ultimo decennio (2012-2022) si è registrata una riduzione dei ricoveri ospedalieri in acuzie del -25,4%, che ha interessato soprattutto quelli in regime diurno (-37,5%), ma anche quelli ordinari (-20,5%). L'Italia è il Paese europeo che registra il minor ricorso all'ospedalizzazione, dopo l'Olanda; di contro, registra una degenza media fra le più alte in Europa, dato peraltro coerente tanto con l'ipotesi che il minor

137 Petrelli A, Ventura M, Ciampichini R, Di Napoli A, Fano V, Napoli C, Pacifici M, Rosini C, Silvestri C, Voller F, Zucchi A, Aragona M. The impact of the COVID-19 pandemic on access to mental health services and socioeconomic inequalities in Italy. *Front Psychiatry*. 2024 Dec 20;15:1494284. doi: 10.3389/fpsy.2024.1494284. PMID: 39758441; PMCID: PMC11695293.

138 Di Napoli A, Ventura M, Grande E, Frova L, Mirisola C, Petrelli A. Nationwide longitudinal population-based study on mortality in Italy by immigrant status. *Sci Rep*. 2022 Jun 29;12(1):10986. doi: 10.1038/s41598-022-15290-8; Petrelli A, Di Napoli A, Rossi A, Costanzo G, Mirisola C, Gargiulo L. The variation in the health status of immigrants and Italians during the global crisis and the role of socioeconomic factors. *Int J Equity Health*. 2017 Jun 12;16(1):98. doi: 10.1186/s12939-017-0596-9.

139 INMP. Quaderni di epidemiologia, n. 9 (in stampa). <https://inmp.it/ita/Osservatorio-Epidemiologico/Pubblicazioni/Quaderni-di-Epidemiologia>.

140 A cura di Daniela D'Angela, Barbara Polistena e Federico Spandonaro di C.R.E.A. Sanità e Università di Roma "Tor Vergata".

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 constatazione della demografia italiana caratterizzata da una popolazione più anziana.

Oltre il 73% della casistica di ricovero viene effettuata in strutture pubbliche: nell'ultimo decennio si è però registrato un aumento del ricorso alle strutture di ricovero private accreditate, la cui quota di contributo è aumentata di +0,7 p.p..

Si è anche registrato un aumento della quota dei ricoveri di tipo chirurgico maggiore nelle strutture pubbliche (+3,3 p.p.) che nelle in quelle private (+2,5 p.p.).

Peraltro, l'incremento dei ricoveri chirurgici in acuzie (in regime ordinario), nell'ultimo decennio, è stato maggiore nelle strutture private (+1,0% medio annuo), che in quelle pubbliche (+0,5% medio annuo).

b) Prevenzione (vaccinazioni e screening)

Secondo l'OECD, l'Italia spende per le attività di prevenzione una quota di risorse maggiore della media europea, collocandosi in ottava posizione. Il risultato è, però, "condizionato" dal potere di acquisto: in termini pro-capite (ovvero esprimendo il dato in euro a parità di potere di acquisto), la spesa italiana per la prevenzione passa ad essere l'undicesima.

Analizzando nello specifico due aree di primaria importanza per la sanità pubblica, ovvero le campagne di immunizzazione e gli *screening* di popolazione, emerge un quadro che vede l'Italia in "posizione" intermedia in EU.

Prendendo ad esempio la copertura vaccinale contro la DTP (difterite, tetano, pertosse) nei bambini entro il primo anno di età, nel 2023, fra i 16 Paesi per cui sono disponibili i dati OECD, sono solo 7 quelli che mantengono elevati i tassi, ovvero superiori alla soglia raccomandata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), pari al 95%: Ungheria (99,9%), Portogallo (98,8%), Lettonia (98,1%), Belgio (97,5%), Francia e Danimarca (96,3%), e l'Italia che con il 95,2%, si posiziona al 7° posto.

Per quanto concerne le vaccinazioni degli adulti, l'Italia risulta al 10° posto per copertura (58,1%) anti-influenzale negli over 65. Per quanto concerne gli *screening* oncologici, e nello specifico quello mammografico, l'Italia si posiziona in 13a posizione, con il 53,5% di adesioni da parte delle donne in fascia target. Il valore è però sceso di 7,2 p.p. rispetto ai livelli raggiunti pre-pandemia (2019).

c) Assistenza specialistica ambulatoriale

Nel 2022 (ultimo anno disponibile), il Ministero della Salute contava 9.085 strutture ambulatoriali del SSN (compresi i laboratori di analisi), numero diminuito del 2,0% nell'ultimo decennio (2012-2022). Il 59,1% delle strutture sono private, e la loro incidenza è in crescita di +0,3 p.p. rispetto al 2012; l'82,7% delle strutture è extra-ospedaliera (-0,5 p.p.).

Per quanto concerne i laboratori, il numero medio di prestazioni per struttura è piuttosto basso, attestandosi sulle 308.332 unità: un valore che, pur in crescita (+15,2%) nell'ultimo decennio, rimane prossimo ai minimi previsti dalla normativa nazionale per l'accreditamento, tra l'altro con le strutture del Sud che hanno una dimensione media pari ad un terzo di quelle del Nord.

Per quanto concerne la diagnostica, a livello nazionale le strutture erogano in media 18.619 prestazioni annue, valore in diminuzione del -7,3% nel decennio; anche in questa branca il numero medio di prestazioni erogato dalle strutture del Sud è circa la metà che nel Nord.

Infine, per le prestazioni cliniche (visite), a livello nazionale si erogano in media 28.554 prestazioni per struttura, valore in diminuzione del -18,7% nel decennio 2012-2022; inoltre, nel Nord-Ovest il numero medio di prestazioni risulta 3,5 volte maggiore che nelle Isole.

Ogni struttura ambulatoriale serve in media un bacino di 6.509 residenti, valore leggermente aumentato (+0,4%) nel decennio 2012-2022. Nel Nord il bacino di utenza medio è pari a 10.686 residenti, che diventano 6.721 nel Centro e 4.183 nel Meridione, seguendo l'evidente gradiente Sud-Nord del "frazionamento".

Per quanto concerne le prestazioni erogate, le analisi di laboratorio, nel 2022 hanno numericamente superato, (+7,7%) quelle erogate nel 2019, prima del calo dovuto alla pandemia. Fa peraltro eccezione il Sud nel quale rimane un gap non colmato del -1,8%. Il primo semestre 2023 ha visto un ulteriore aumento del 5,3%, e quindi il "recupero" rispetto ai livelli pre-pandemici sembra essere ormai acquisito.

Di contro tutte le altre branche fino al primo semestre 2023 erano ancora sotto i livelli del 2019: la diagnostica del -8,4%, le visite del -13,8%, le prestazioni terapeutiche del -5,8 e quelle riabilitative del -13,6%. Aumentano solo i pacchetti di prestazioni (PAC), peraltro sviluppati solo in alcune Regioni (+2,7%).

La spesa nazionale per specialistica ambulatoriale è stimabile nell'ordine di € 31,7 mld. (risultando così la seconda voce di spesa dopo quella per l'assistenza ospedaliera), di cui il 64,6% pubblica (€ 20,5 mld.), il 4,0% privata SSN (€ 1,3 mld.) e il restante 31,5% extra-SSN (€ 10,0 mld.).

Nello specifico il 55,0% della spesa attiene a erogazioni di prestazioni effettuate presso strutture pubbliche (€ 17,5 mld.), al netto di quelle erogate in intramoenia; il 13,5% a erogazioni di prestazioni effettuate presso strutture private in regime SSN (€ 4,3 mld.); il restante 31,5% in strutture sia private che pubbliche in regime extra-SSN (€ 10,0 mld.), con una incidenza dell'intramoenia dell'8,0%.

d) Assistenza farmaceutica e dispositivi medici

La spesa farmaceutica nazionale, nel 2023, ha sfiorato i € 36 mld., in crescita del 4,8% medio annuo nel quinquennio 2018-2023. La spesa pubblica ne rappresenta circa il 70% e si è incrementata nell'ultimo decennio del 3,6% medio annuo (in accelerazione, visto che il dato diventa del 4,5% nel quinquennio 2018-2023), crescendo più del finanziamento, con la conseguenza di un aumento della sua incidenza sul *budget* del SSN.

La spesa farmaceutica compresa nei LEA ammonta a € 26,9 mld. (75,7% della spesa farmaceutica totale). Per effetto della compartecipazione dei cittadini alla spesa, e anche dell'acquisto diretto da parte delle famiglie di farmaci di "Classe A" rimborsabili dal SSN, il costo effettivo per lo Stato si riduce a € 21,3 mld (pari al 60,2% della spesa farmaceutica totale). Da considerare che la spesa pubblica effettiva si riduce ulteriormente del 7,3% per effetto del *payback* richiesto alle aziende farmaceutiche, una misura controversa sulla quale si sta discutendo per una sua modifica.

La quota a carico dei cittadini, comprendente la compartecipazione alla spesa, i medicinali di "Classe A" acquistati privatamente e i farmaci di "Classe C", è risultata sempre nel 2023 pari a € 10,6 mld., e si è incrementata ancor più rapidamente, del 3,7% medio annuo nell'ultimo decennio e del 5,5% nell'ultimo quinquennio.

A livello regionale rileva il permanere di un rilevante *gap* (negativo) di ricorso ai farmaci equivalenti nel meridione che, sebbene non comporti oneri per il SSN, meriterebbe un intervento mirato per una maggiore e corretta informazione dei cittadini.

La *governance* del settore si basa sull'imposizione di un tetto alla spesa pubblica, da cui derivano i citati *payback*: a ben vedere, gli aggiornamenti dei tetti stanno "rincorrendo" la crescita della spesa. Sebbene nel 2025 non ci siano state variazioni legislative, la Legge di Bilancio 2024 li aveva (ancora una volta) rideterminati, nella misura dell'8,5% per gli acquisti diretti (inclusi i gas medicinali) e del 6,8% per la spesa farmaceutica convenzionata.

Proiettando i *trend* registrati sino al 2023, si può stimare che la spesa per gli acquisti diretti delle strutture pubbliche, già nel 2024, abbia sfiorato il tetto di € 4,1-4,9 mld.

Passando al comparto dei Dispositivi Medici (DM), e considerando solo la voce ufficialmente utilizzata per il monitoraggio dei relativi tetti, la spesa nel 2023 risulta pari a € 7,8 mld. (+3,4% rispetto all'anno precedente), con un valore medio pro-capite di € 132,8 (+3,36% rispetto all'anno precedente). I DM assorbono il 6,14% del Fondo Sanitario Nazionale (FSN; +0,07 p.p. rispetto all'anno precedente) superando il tetto di spesa previsto per questo comparto (4,4%) di + 1,7 p.p.

Integrando l'onere sostenuto dalle strutture pubbliche con le voci relative all'assistenza protesica, al noleggio dei beni sanitari e alla stima dell'ammortamento dei DM a uso ripetuto (apparecchiature ecc.), la spesa 2023 si stima andrebbe integrata di € 2,7 mld., divenendo pari a € 10,5 mld. (€177,4 pro-capite), in aumento del + 3,9% rispetto all'anno precedente.

Anche in questo caso si è determinata la richiesta di un payback alle Aziende, attualmente congelato e in cerca di una soluzione politica.

e) Provvidenze in denaro

Allargando la prospettiva, possiamo analizzare le provvidenze economiche, sempre riferibili alle condizioni di salute, in larga misura erogate dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS). Si tratta delle pensioni e/o indennità di accompagnamento a invalidi civili, a non udenti e a non vedenti, che ammontano per il 2023 a circa € 25,4 mld., un ammontare equivalente al 19,7% della spesa sanitaria pubblica.

La parte maggiore, il 59,2%, è relativa alle indennità di accompagnamento; seguono, con il 17,4%, le pensioni di invalidità civile e con il 13,7% le pensioni di invalidità IVS, considerando di queste i soli beneficiari sotto i 65 anni. Infine, il restante 9,7% è relativo agli oneri connessi ai permessi ex L. n. 104/1992, che in buona parte coprono ancora necessità legate alla malattia e alla disabilità. Infine, sebbene manchi qualsiasi "contabilizzazione" degli aiuti informali, è possibile ipotizzare che nel 2023, a fronte di € 15,1 mld. di indennità di accompagnamento erogate, almeno € 4,8 mld. siano state destinate all'assistenza informale.

3.4 Qualità, efficienza, efficacia

a) Le performance regionali nella tutela della Salute¹⁴¹

Lo studio promosso dal C.R.E.A. Sanità denominato "Livelli di tutela della Salute: Le Performance Regionali", che si replica sin dal 2012 con l'intento di fornire un contributo alla definizione delle politiche sanitarie e sociali, valuta le opportunità di tutela della salute di cui godono i cittadini nelle diverse Regioni.

La particolarità della valutazione è che essa viene effettuata a partire da diverse dimensioni (Esiti, Equità, Sociale, Appropriatazza, Economico-finanziaria e Innovazione) e mettendo insieme le prospettive delle diverse categorie di stakeholder del sistema socio-sanitario (Cittadini/Pazienti, Professioni sanitarie, Istituzioni, *Management* delle Aziende Sanitarie e Industria Life Sciences). Alla valutazione partecipano attualmente 107 esperti in rappresentanza delle categorie sopra citate.

L'indice regionale di *Performance* elaborato con questo metodo oscilla nel 2025 da un massimo del 55% (fatto 100% il risultato massimo raggiungibile) del Veneto, ad un minimo del 23% in Calabria. I livelli di *Performance* regionali risultano, quindi, ancora significativamente distanti dal target ottimale: negli anni il panel degli stakeholder aumenta le sue aspettative, ovvero "sposta verso l'alto l'asticella" della *Performance* ottimale, ma nessuna Regione sembra riuscire ad avvicinarsi a quel livello. Il divario fra le Regioni rimane molto rilevante e un terzo delle Regioni non raggiunge un livello pari al 40% del massimo ottenibile.

Qualitativamente, nel ranking si identificano quattro gruppi di Regioni: due Regioni, Veneto e P.A. di Trento, raggiungono livelli complessivi di tutela significativamente migliori dalle altre, con un indice di *Performance* che supera il 50% di quella massima (rispettivamente 55% e 50%). Nel secondo gruppo, troviamo sei Regioni con livelli dell'indice di *Performance* abbastanza omogenei, compresi tra il 50% ed il 42%: P.A. di Bolzano, Emilia Romagna, Liguria, Toscana, Piemonte e Lombardia. Nel terzo gruppo si attestano Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Valle d'Aosta, Molise, Abruzzo, Lazio, Umbria e Marche, con livelli di *Performance* compresi nel range 33-41%. Infine, cinque Regioni, Puglia, Campania, Basilicata, Sicilia e Calabria, si attestano su livelli di *Performance* inferiori al 33% del massimo raggiungibile.

La composizione del gruppo delle Regioni che si situano nell'area dell'"eccellenza", come anche quella del gruppo, numericamente rilevante, delle Regioni (tutte meridionali) che purtroppo rimangono nell'area intermedia e critica, rimane pressoché immutata negli anni.

Le tre dimensioni Appropriatazza, Esiti ed Equità contribuiscano al risultato per oltre il 60%: le prime due in modo sovrapponibile (24,3%) e la terza per il 15,2%; segue la Dimensione Sociale (12,8%); le Dimensioni Innovazione ed Economico-finanziaria, contribuiscono rispettivamente per il 12,2% ed il 11,2%.

¹⁴¹ A cura di Daniela D'Angela, Barbara Polistena e Federico Spandonaro di C.R.E.A. Sanità e Università di Roma "Tor Vergata".

Colpisce la riduzione del contributo della dimensione Sociale che si ritiene possa essere l'effetto di una presa d'atto della carenza di risorse sufficienti per consentire di estendere davvero il sistema verso il sociale, come anche dell'assenza di un disegno di reale integrazione: basti ricordare che nel PNRR sono previste due missioni distinte (5 e 6) per la Sanità e il Sociale. Il ritorno di importanza degli Esiti e dell'Appropriatezza potrebbe invece essere connesso con la consapevolezza di dover governare il sistema in carenza di risorse.

In termini di dinamica, malgrado i livelli della *Performance* rimangano complessivamente distanti dai valori ottimali, nel periodo 2019-2024 si è registrato un miglioramento dell'indice complessivo di performance che ha interessato in particolare le Regioni del Mezzogiorno, che partivano da livelli peggiori.

Si assiste, quindi, ad una riduzione delle disparità regionali, ma anche a scarsi progressi in termini di miglioramento ulteriore delle Regioni migliori: si evidenzia, quindi, l'esistenza di limiti strutturali nell'attuale assetto del sistema sanitario.

A tal proposito, una analisi specificatamente condotta per valutare la "resilienza" delle Regioni in termini di sostenibilità nel medio periodo, restituisce solo nove Regioni, Piemonte, Lombardia, P.A. di Trento, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria e Abruzzo che superano il "test".

C.R.E.A. Sanità, nel 2025, ha anche promosso una *survey* su un campione rappresentativo della popolazione italiana, per raccogliere l'esperienza maturata dai cittadini in termini di accesso ai servizi sanitari (*Patient Reported Experience Measurements - PREMs*) regionali, e anche la loro qualità di vita legata alla salute.

Dalla *survey* è emerso che la soddisfazione dei cittadini per i servizi sanitari del SSN oscilla da un punteggio massimo di 8,3 (scala 0-10), del Trentino Alto Adige, ad uno minimo, pari a 6,5, di Puglia e Basilicata, con un valore mediano di 7,1. Il ranking regionale risulta positivamente correlato con il livello di tutela della salute determinato con l'indice di *Performance*, dimostrando che le *Performance* generano *Customer Satisfaction*.

A livello di ripartizione geografica, è evidente la minore soddisfazione degli intervistati del Mezzogiorno rispetto al resto d'Italia: il 75,6% degli intervistati risulta soddisfatto o estremamente soddisfatto contro l'84,2% del Nord-Est, l'82,7% del Nord-Ovest e l'81,1% del Centro.

La correlazione tra l'indice di *Performance* e il livello di soddisfazione dei cittadini risulta essere forte per le aree assistenziali ospedaliere ed ambulatoriali, e più bassa per le aree del sociale e della non autosufficienza, nonché dell'assistenza primaria e dell'accesso al farmaco.

La minore correlazione in queste due ultime aree assistenziali è attribuibile al fatto che sostanzialmente tutte le Regioni performano omogeneamente "male" nel sociale e nella presa in carico della non autosufficienza, e "bene" per assistenza primaria e accesso al farmaco.

Per quanto concerne la qualità di vita correlata alla salute, si passa dal valore migliore pari a 0,938 QALY ancora nel Trentino Alto Adige, al peggiore (pari a 0,840 QALY) dell'Umbria.

La correlazione tra indice di *Performance* e qualità della vita correlata alla salute (0,48), pur positiva, è inferiore a quella registrata con la soddisfazione dei servizi; questo risultato sembra confermare che la misura della *Performance* elaborata è più legata a indicatori oggettivi (di esito e accesso) che non alla percezione soggettiva dei cittadini del proprio stato di salute: peraltro è noto che la salute dipende da una congerie di fattori, fra cui le caratteristiche sociali, culturali, economiche dei cittadini.

Il fatto che qualità di vita, *Customer Satisfaction* e *Performance* siano misure non del tutto sovrapponibili sembra poter anche spiegare perché in Regioni con basse *Performance* si può registrare un discreto livello di soddisfazione dei cittadini.

In parte dipende dalla percezione degli esiti, nella misura in cui in alcune Regioni (specialmente meridionali) si registra una qualità della vita correlata alla salute anche maggiore che in Regioni con livelli di *Performance* superiori: in altri termini viene percepito un buon livello di esiti anche in presenza di *Performance* insoddisfacenti.

Inoltre, sono probabilmente diverse le aspettative dei cittadini: nelle Regioni che registrano minori *Performance* potrebbe essersi ormai maturata una minore attesa sulla qualità dei servizi e quindi una maggiore benevolenza nel giudizio sull'esperienza vissuta usufruendone.

b) I risultati rispetto al Goal 3 dell'Agenda ONU¹⁴²

Nonostante l'andamento positivo dell'indicatore composito tra il 2010 e il 2023, da collegare all'aumento della speranza di vita alla nascita, alla diminuzione del consumo di alcol tra la popolazione e all'incremento del numero di infermieri e ostetrici, l'analisi della situazione italiana rispetto all'obiettivo 3 dell'Agenda dell'ONU per lo Sviluppo Sostenibile (Salute e benessere per tutti) realizzata dall'ASviS (Alleanza Sviluppo Sostenibile) segnala diversi elementi critici.

Tra le principali criticità segnalate dal Rapporto ASviS emergono in particolare i ritardi nella definizione della cosiddetta autonomia differenziata per quanto riguarda i servizi sanitari, la mancanza di elementi chiari di tipo strategico per la revisione del sistema della salute e l'efficientamento del SSN all'interno del Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029, la scarsa considerazione dei fattori di interconnessione tra sanità ed altre politiche, peraltro contenuti nel quadro delle dichiarazioni assunte in sede multilaterale Onu, ad esempio rispetto alla copertura sanitaria universale e al perseguimento di una politica di One Health e Salute in tutte le politiche, ribadita anche nell'ambito della stessa Presidenza italiana del G7.

Rispetto all'Atto di indirizzo per l'anno 2024 del Ministero della Salute, l'ASviS evidenzia come siano state prese in esame tutte le criticità del settore della salute, ma anche che le azioni messe in campo per modificare la situazione attuale appaiono decisamente insufficienti.

Le verifiche in merito di rispondenza all'Obiettivo 3 dell'Agenda ONU registrano, come peraltro ben descritto nei paragrafi che precedono, alcuni elementi migliorativi: il ritorno a crescere, dopo l'arresto della pandemia, della speranza di vita alla nascita (si veda il paragrafo 1); la diminuita probabilità di morire per malattie non trasmissibili, come le malattie cardiovascolari e il cancro, che passa dal 10,2% nel 2010 al 8,4% nel 2021; l'aumento dell'indice di vecchiaia, cioè dal rapporto tra la popolazione anziana e quella giovane (nel 2023 ogni 100 giovani con meno di 15 anni c'erano 193,1 persone con più di 65 anni, mentre nel 2010 erano 144,4); la riduzione del consumo di alcol, che si riduce di 4,7 punti percentuali tra il 2010 e il 2023; la definizione delle cariche apicali del nuovo Dipartimento One Health del Ministero della Salute, con le due Direzioni Generali della Sicurezza alimentare e della Sanità animale.

Molte sono però le criticità: la disponibilità di personale specie per il numero degli infermieri e dei medici di medicina generale; i divari territoriali in termini di offerta, di qualità percepita e di stili di vita; la mancata risoluzione dell'annoso problema delle liste di attesa; l'assenza di passi avanti rispetto al rapporto tra pubblico e privato nei finanziamenti e nell'erogazione e nella gestione dei servizi; una riduzione delle risorse complessive della Missione 6 (Salute) del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), come emerge dalla Relazione sullo stato di attuazione del PNRR della Corte dei Conti.

Il Rapporto esprime la speranza che questo passaggio possa dare vita a una strategia che risponda ai principi della Dichiarazione assunta a fine 2023 dai leader mondiali in termini di accelerazione rispetto agli Obiettivi di sviluppo sostenibile e a quanto previsto dall'Azione congiunta One Health.

c) I risultati rispetto al BES¹⁴³

L'aggiornamento intermedio del sistema di indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) effettuato dall'Istat ad aprile 2025 fornisce l'opportunità di monitorare i cambiamenti recenti nel dominio salute, dimensione fondamentale del benessere individuale e collettivo.

Anche in questo caso, come già evidenziato, un dato sicuramente positivo tra quelli rilevati è la speranza di vita alla nascita, che nel 2024¹⁴⁴ è in aumento e supera, anche se di poco, i valori del periodo pre-pandemico in entrambi i generi, attestandosi a 81,4 anni negli uomini (era di 81,1 anni nel 2019) e a 85,5 anni nelle donne (85,4 nel 2019).

¹⁴² Di Carla Collicelli, Esperta del CNEL per studi e ricerche, associata CNR CID-Ethics.

¹⁴³ Di Roberta Cialesi, Alessandra Burgio, Silvia Simeoni, Alessandro Solipaca, ISTAT.

¹⁴⁴ Dati provvisori.

Il divario di genere, che era di 4,3 anni a favore delle donne nel 2019, si è ridotto a 4,1 anni nell'ultimo anno. Nel territorio tendono ad ampliarsi le differenze tra le aree geografiche, soprattutto tra gli uomini, per incrementi della vita media più consistenti al Nord (da 81,4 a 82,1 anni), che già nel 2019 partiva da valori più elevati, mentre nel Mezzogiorno rimangono ai livelli del 2019 (80,3 anni).

Ma lo svantaggio femminile risulta evidente soprattutto in termini di qualità della vita. Mentre negli uomini la speranza di vita in buona salute alla nascita è tornata ai valori del 2019 (59,8 anni), nelle donne continua a diminuire nel tempo attestandosi a 56,6 anni nel 2024 (54,0 nel Mezzogiorno), un anno in meno rispetto al periodo pre-pandemia (-1,5 anni nel Mezzogiorno). Pertanto, negli uomini quasi tre anni di vita su quattro sono vissuti in buona salute, nelle donne solo due su tre. La distanza tra i due generi tende ad aumentare a causa della perdita di terreno delle donne, che nel 2019 vivevano in buona salute 2,2 anni di meno degli uomini, nel 2023 2,6 anni e nel 2024 3,2 anni.

Anche la speranza di vita senza limitazioni nelle attività a 65 anni mostra per le donne valori più bassi degli uomini (10,5 anni vs 10,7 anni nel 2024), ma rispetto al 2019 è aumentata di più nelle prime (era di 9,8 anni contro 10,2 anni negli uomini) e si è ridotto il divario di genere.

Guardando agli altri indicatori compresi tra quelli utilizzati dall'ISTAT per il BES, per quanto riguarda la mortalità per tumori prosegue la diminuzione in atto da diversi anni: nel 2022 il tasso standardizzato¹⁴⁵ nella popolazione adulta di 20-64 anni è pari a 7,6 per 10mila residenti contro 8,1 nel 2019).

Mentre la mortalità per demenze e malattie del sistema nervoso delle persone di 65 anni e più riprende a crescere, dopo il valore di 33,3 decessi per 10mila abitanti registrato nel 2021, e si attesta a 35,3. La mortalità per tumore è significativamente più alta nel Mezzogiorno (8,4) rispetto al Centro (7,3) e al Nord (7,1), mentre gli anziani muoiono di più per demenze e malattie del sistema nervoso al Nord (37,3), rispetto al Centro (35,2) e al Mezzogiorno (32,2).

Si mantiene stabile la mortalità per incidenti stradali tra i giovani di 15-34 anni: il tasso standardizzato per 10mila residenti si attesta a 0,6 nel 2023, rispetto allo 0,7 del 2022. L'indicatore assume valori più bassi in Molise (0,2), Valle d'Aosta e Liguria (0,4) e Calabria (0,5); il valore più elevato, pari a 0,9, si registra nella provincia autonoma di Bolzano; seguono Veneto, Umbria, Puglia, Basilicata e Sardegna con 0,8.

L'indice di salute mentale, che aveva fatto rilevare un peggioramento nei giovani di 14-24 anni tra 2022 e 2023, nel 2024 mostra un segno positivo nella classe di età 14-19 anni, aumentando da 71,0 a 71,8 e rimane stabile nella classe 20-24 anni (da 68,6 a 68,7). Il recupero riguarda soprattutto le ragazze più giovani di 14-19 anni che, dopo il calo preoccupante dell'indicatore di benessere psicologico, passato da 69,8 nel 2022 a 67,4 nel 2023, è risalito a 68,5 nel 2024. Nonostante ciò, nel 2024 rimangono comunque significativi sia il divario di genere, sia il peggioramento rispetto al 2019: i ragazzi di 14-19 anni hanno un indice di salute mentale più elevato delle ragazze di 6,4 punti (erano 4,3 nel 2019); nel complesso l'indice è oltre un punto più basso rispetto all'anno pre-pandemico (71,8 vs 72,9). Indipendentemente dall'età, la Puglia è la regione con l'indice di salute mentale più basso (67,5 rispetto al dato Italia pari a 68,7), sia negli uomini (69,5 vs 70,9), sia nelle donne (65,5 vs 66,5).

La quota di fumatori di 14 anni e più, nel 2024 pari al 19,8%, rimane allineata rispetto all'anno precedente (19,3%), ma è più elevata rispetto al 2019 (18,4%), contraddicendo quanto rilevato dall'analisi ASviS sul medesimo tema ma su anni differenti.

L'abitudine al fumo risulta tra l'altro più diffusa tra i giovani e gli adulti (20-44 anni), per i quali la prevalenza si attesta tra il 26% e il 27%, e, in particolare, tra gli uomini di queste classi di età sale al 30-32%, con un ampio divario di genere. Il divario risulta massimo a 75 anni e più, con il 9,1% di uomini fumatori contro il 5,1% delle donne, in conseguenza di un sensibile aumento della quota di fumatori in questa classe di età rispetto al 2019 (erano il 6,7% nel 2019).

Altro dato critico considerato nel BES è quello relativo all'obesità. Nel 2024 il 46,9% delle persone di 18 anni e più è in eccesso di peso, dato sostanzialmente stabile rispetto al 2023 (46,3%). Tuttavia, rispetto al 2019, la prevalenza dell'obesità è passata dal 10,9% al 11,8%, confermando la tendenza crescente che ha caratterizzato questo indicatore nel corso degli anni duemila. L'eccesso ponderale è più diffuso negli

¹⁴⁵ Tassi standardizzati con il metodo diretto utilizzando come popolazione standard la popolazione europea al 2013.

uomini: il rapporto di mascolinità è pari a 144, raggiunge il valore massimo nella classe di età 25-34 anni (173) e si riduce a 119 a 75 anni e più. La classe di età modale è 60-64 anni per gli uomini (67,2%) e 65-74 anni per le donne (51,5%). L'eccesso di peso supera il 50% nelle regioni meridionali, quali Campania (51,7%), Puglia (50,4%) e Abruzzo (50,3%) e si riduce di oltre 10 punti percentuali nelle Province Autonome di Bolzano e Trento (rispettivamente 39,0% e 38,5%)¹⁴⁶. L'Emilia-Romagna (46,8%), rispetto al resto delle regioni del Centro-Nord, presenta tassi più elevati, mentre la Sardegna (41,5%) si distingue per valori molto bassi di eccesso di peso, più simili alle regioni del Nord-ovest.

Continua a peggiorare l'indicatore di adeguata alimentazione: la quota di popolazione di 3 anni e più che ha consumato giornalmente almeno quattro porzioni di frutta o verdura nel 2024 è pari al 16,6%, rispetto al 17,1% del 2023 e al 18,0% del 2019. Gli uomini fanno registrare prevalenze più basse delle donne (14,1% vs 19,0) e il divario di genere è massimo tra gli adulti di 45-59 anni. Le donne assumono comportamenti più salutari in tutte le aree del paese. Il Mezzogiorno, con il 12,7% (tasso standardizzato), si distingue per la quota più bassa di persone che segue un'adeguata alimentazione, ben 5,4 punti percentuali in meno del Nord (18,1%) e 4,7 in meno del Centro (17,4%).

La mortalità evitabile, già trattata nel paragrafo 1.5, è un indicatore chiave del dominio salute del BES per valutare l'efficacia delle politiche sanitarie e il livello di tutela della salute nella popolazione. Oltre a quanto già esposto nel paragrafo 3.2.5, l'analisi del BES evidenzia che negli anni pre-pandemici il tasso è progressivamente diminuito, subendo poi un'interruzione nel 2020 a causa della pandemia da Covid-19. Nel 2022 il valore si attesta a 17,6 decessi ogni 10 mila abitanti, in calo rispetto agli anni pandemici (19,7 nel 2020 e 19,2 nel 2021), ma ancora superiore al tasso del 2019, ultimo anno pre-pandemico (16,5). L'incremento è attribuibile soprattutto alla mortalità prevenibile, che nel 2022 raggiunge 11,3 decessi ogni 10 mila abitanti con un marcato divario di genere (16,4 decessi per 10 mila abitanti per gli uomini versus 6,6 per 10 mila per le donne), un valore più alto rispetto al 2019 (10,1), a conferma di un impatto persistente del Covid-19.

Al contrario, la mortalità trattabile pur avendo subito un lieve aumento nel 2020 – verosimilmente legato alla pressione sul sistema sanitario e ai ritardi nelle diagnosi e nei trattamenti – è tornata a diminuire. Nel 2022, infatti, il tasso è di 6,3 decessi ogni 10 mila abitanti (6,9 per gli uomini e 5,9 per le donne), un valore inferiore rispetto a quello del 2019.

I dati mostrano come, nonostante i miglioramenti registrati negli anni precedenti, la pandemia da Covid-19 abbia interrotto tali progressi, sottolineando la fragilità di alcuni segmenti del sistema sanitario nazionale. Le marcate disuguaglianze di genere, territoriali e socioeconomiche evidenziano che non tutti i cittadini hanno uguale accesso alla prevenzione e alla cura. In questo contesto, emerge l'urgenza di attuare politiche sanitarie mirate, capaci di rafforzare la prevenzione primaria nei territori e tra le fasce sociali più vulnerabili, e di migliorare l'accessibilità, la tempestività e la qualità dell'assistenza sanitaria. Per recuperare le posizioni perse a livello europeo nella mortalità trattabile, è necessario un potenziamento strutturale del sistema sanitario. Investire in screening organizzati, diagnosi precoce, cura tempestiva delle patologie croniche e digitalizzazione dei servizi sanitari, rappresenta una condizione imprescindibile. In parallelo, la promozione di stili di vita sani, attraverso campagne educative e la creazione di ambienti favorevoli alla salute, può incidere significativamente sulla componente prevenibile della mortalità. In sintesi, garantire equità nell'accesso alla salute e rafforzare la resilienza del sistema sanitario sono le due leve principali per ridurre la mortalità evitabile e promuovere il benessere collettivo in modo duraturo e inclusivo.

¹⁴⁶ Tassi standardizzati per età calcolati con il metodo diretto, la popolazione di riferimento è la popolazione europea (Eurostat 2013).

4. Servizi per l'educazione, l'istruzione, l'Università e la Ricerca, con riferimento all'obiettivo 4 dell'Agenda ONU 2030

Cristina Stringher (INVALSI), Angelo Mari (LUMSA), Paola Costantini e Sandra Romagnosi (ANVUR)¹⁴⁷

4.1 Introduzione

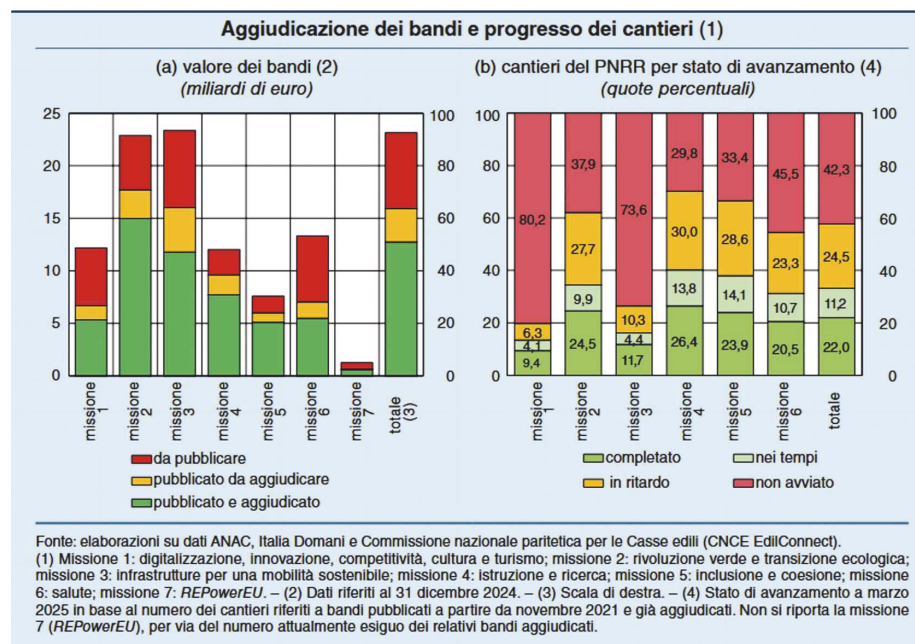
Le finalità per Educazione, Istruzione, Università e Ricerca si possono ricostruire attraverso il raffronto fra gli indicatori dell'Agenda ONU per lo Sviluppo Sostenibile (SDGs), gli indicatori dell'Education and Training Monitor (ETM, il dispositivo europeo per il monitoraggio degli obiettivi europei per l'Agenda 2030) e gli indicatori individuati da ISTAT per il Benessere Equo e Sostenibile (BES). Questo rapporto, in continuità con quello del 2024, riprende l'analisi già condotta lo scorso anno, a cui si rimanda per la descrizione e l'intersezione degli insiemi di indicatori ONU SDGs, ETM e ISTAT BES.

Di seguito, si illustrano dati di input del comparto Conoscenza (paragrafo 3.3.2), dati di *output* relativi ai servizi resi (par. 3.3.3) 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 (par. 3.3.4). Rispetto alla relazione CNEL 2024, si introduce un paragrafo specifico per gli indicatori ONU SDGs (par. 3.3.5) e nell'ultimo paragrafo si offre una sintesi valutativa di comparto con alcune indicazioni di miglioramento.

4.2 Input di sistema, risorse materiali e immateriali che influenzano l'utilizzo delle risorse

Tra gli input, si considerano le risorse materiali e immateriali che si immettono nel sistema, incluse le principali normative con impatto di sistema. Tra questi, anche i finanziamenti PNRR. Secondo i dati della Banca d'Italia, la missione 4 Istruzione del PNRR è quella che presenta la migliore situazione nella cantierizzazione dei lavori, con elevate percentuali di aggiudicazione dei bandi (Figura 1). Di seguito, si illustrano gli input di sistema suddivisi per segmenti del Comparto Conoscenza.

Figura 1 – Situazione realizzazione PNRR della Missione 4 (Istruzione e Ricerca) rispetto alle missioni approvate. Fonte: Banca d'Italia - Relazione annuale 2024.



¹⁴⁷ Il paragrafo 4.1 è attribuibile a Cristina Stringher (INVALSI), che ha curato i paragrafi 4.2, 4.2.2, 4.3, 4.3.2, 4.4, 4.4.1, 4.4.2, 4.5, 4.5.1, 4.5.2, 4.6, 4.6.2.2, 4.7 e coordinato il capitolo 4; i paragrafi 4.2.1, 4.3.1, 4.6.2.1 sono curati da Angelo Mari (Libera università Maria Santissima Assunta, LUMSA); i paragrafi 4.2.3, 4.3.3, 4.4.3, 4.5.3 e 4.6.2.3 sono curati da Paola Costantini e Sandra Romagnosi (ANVUR). La revisione del testo è a cura di tutto il gruppo redazionale e delle direzioni ANVUR e INVALSI, che si ringraziano per la collaborazione. Si ringraziano, inoltre, Vera Rizzotto, Antonella Mancini e Valentino Delle Rose dell'UO Statistica ANVUR per il supporto nell'analisi dei dati.

4.2.1 Sistema integrato 0-6

Nel 2024, è stato raggiunto un nuovo minimo storico nelle nascite, con 370.000 bambini¹⁴⁸. Per ciascun bambino da 0 a 3 anni residente, il valore medio della spesa pubblica corrente per i servizi educativi di Comuni/Ambiti Territoriali Sociali, Regioni/Province, INPS, è in progressivo aumento a livello nazionale (da 1.067 nel 2019 a 1.586 euro nel 2022), anche se i divari territoriali non sono diminuiti: la Calabria, passa da 232 a 428 euro, la Valle D'Aosta, passa da 2.943 a 4.298¹⁴⁹. Per la scuola dell'infanzia, la spesa per alunno è pari a 10.912 dollari¹⁵⁰, che si abbassa a circa 10.000 per residente in età da 3 a 5 anni.

Nei Comuni, i dati aggregati mostrano che nel 2022 la spesa corrente complessiva relativa ai servizi per la prima infanzia ammonta a 1,7 miliardi di euro, di cui il 18,1% rimborsato dalle rette pagate dalle famiglie (301 milioni di euro)¹⁵¹. Nel 2021 per l'offerta di servizi all'infanzia la spesa ammontava a 1,569 miliardi di euro¹⁵², per cui il trend si mantiene crescente (+8,5%).

Sul lato del sostegno alla domanda, nel 2023, il "bonus asili nido" ha raggiunto circa 480 mila bambini, le erogazioni mensili sono state pari mediamente a 204 euro per 6,6 mesi ed hanno coperto circa il 62% delle rette effettivamente pagate dalle famiglie: l'importo rimborsato è decrescente rispetto ai redditi familiari: tale copertura risulta massima per i beneficiari appartenenti alla fascia di ISEE più bassa (78%) e minima per quelli che si trovano nella massima fascia di ISEE. Tra il 2020 ed il 2023 i beneficiari complessivi sono cresciuti del 70% ed il bonus mensile è aumentato nel medesimo periodo in termini nominali del 15% (da 178 a 204 euro)¹⁵³. I valori totali attuali del limite di spesa, come incrementati dalla legge di bilancio 2025, sono: 942,8 milioni per l'anno 2025, 1.033,8 milioni per l'anno 2026, 1.110,8 milioni per l'anno 2027, 1.127,8 milioni per l'anno 2028, 1.144,8 milioni annui a decorrere dal 2029¹⁵⁴.

Passando al conto capitale, le risorse stanziare nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)¹⁵⁵ prevedevano inizialmente un target di 264.480 posti a cui erano destinate risorse per 4,6 miliardi (in parte agli asili nido, in parte alle scuole dell'infanzia). Nel 2023, il target è stato rivisto e fissato a 150.480. Le risorse sono state poi ridotte a 3,24 miliardi.

Per quanto riguarda le strutture, secondo il cronoprogramma finanziario PNRR a tutto il 2024 avrebbero dovuto essere spesi 1,7 miliardi. Al 9 dicembre 2024 ne risultano effettivamente utilizzati circa la metà, 816,7 milioni, il 25,2 per cento del totale delle risorse finanziarie disponibili. I restanti 2,4 miliardi dovrebbero dunque ricadere nel biennio 2025-2026. Lo stato di avanzamento dei 3.199 interventi è il seguente: 81 progetti, per un finanziamento assegnato di 82,6 milioni sono nella fase di progettazione. Poco più di 2.240 progetti (3,1 miliardi) sono nella fase di esecuzione; di questi, circa il 92 per cento (2,9 miliardi) è in corso di realizzazione. Poco più di 420 progetti (426,7 milioni) hanno completato la fase di esecuzione. Circa la distribuzione territoriale, si evidenzia una leggera prevalenza di progetti in esecuzione nel Centro e nel Nord (rispettivamente¹⁵⁶ 72,7 e 70,9 per cento) rispetto al Mezzogiorno (69 per cento). Nel Nord si registra la quota maggiore di progetti nella fase conclusiva (18 per cento). Passando ai posti da realizzare, l'obiettivo da conseguire entro la prima metà del 2026 (150.480 nuovi posti), dipende sia dai tempi delle procedure di attuazione sia dai costi realizzativi. In effetti, i costi di costruzione variano da regione a regione, per cui si stima che i posti aggiuntivi per gli asili nido oscillano tra 93.239 e 110.831, di cui circa 82.300 validati, mentre quelli delle materne variano tra 31.063 e 39.175, di cui circa 26.900 validati. A regime, l'offerta di servizi raggiungerà un tasso di copertura del 41,3% a livello nazionale, non lontano quindi dal target del 45%.

148 ISTAT (2025). *Report indicatori demografici* – anno 2024. Roma: Autore.

149 Report, *I servizi educativi per l'infanzia in Italia, anno educativo 2023/2024*, cura di Dipartimento delle politiche per la famiglia, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Istituto Nazionale di Statistica, Università Ca' Foscari di Venezia, 16 maggio 2025. La spesa per bambino residente è calcolata sulla base della spesa sociale sostenuta dagli enti locali per ciascun bambino residente in età. La spesa per studente OECD, invece, si calcola per ciascun frequentante e per rendere omogenei i due dati, la spesa per studente nella scuola dell'infanzia è stata ripotata al numero di residenti in età.

150 OCSE, *Education at a Glance*, 2024.

151 Report, *I servizi educativi per l'infanzia in Italia, anno educativo 2022-2023*, a cura di Dipartimento delle politiche per la famiglia, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Istituto Nazionale di Statistica, Università Ca' Foscari di Venezia, 17 ottobre 2024.

152 Relazione Cnel 2024.

153 INPS, *Rapporto annuale XXIII*, settembre 2024, p. 242 e ss.

154 Dossier (Camera e Senato), XIX legislatura, *Legge 30 dicembre 2024, n. 207*, 31 gennaio 2025, p. 333.

155 L'analisi puntuale dello stato di implementazione del Piano è stata svolta dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Piano asili nido e scuole dell'infanzia: stato di attuazione e obiettivi del PNRR e del PSB*, Focus tematico n. 1, 15 gennaio 2025.

156 Save the Children, *Atlante dell'infanzia (a rischio) in Italia*, 2024, p. 147.

Riguardo agli altri finanziamenti annuali, è stato ripartito il Fondo nazionale per il Sistema integrato dalla nascita ai sei anni, esercizio finanziario 2025¹⁵⁷. Sono complessivi 275.709.896 euro che possono finanziare: nuove costruzioni e ristrutturazioni; quota parte delle spese di gestione; formazione continua del personale educativo e docente. È stato ripartito il finanziamento di 300 milioni di euro, destinato ai comuni delle regioni a statuto ordinario, della Regione Sicilia e della regione Sardegna per il raggiungimento degli obiettivi di servizio asili nido di cui di cui all'articolo 1, comma 496, lettera b), della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (legge di bilancio 2024)¹⁵⁸. È stata assegnata agli uffici scolastici regionali la somma complessiva di euro 9.907.187 per il finanziamento delle sezioni primavera¹⁵⁹ aggregate alle sezioni di scuola dell'infanzia statali o paritarie oppure a quelle aggregate agli asili nido gestiti dai comuni o dagli stessi autorizzati¹⁶⁰.

Sul versante del personale impiegato nei servizi, un recente studio stima tra 63.400 e 66.400 gli educatori e le educatrici presenti nell'anno educativo 2022/2023 in asili nido e sezioni primavera, mentre tra 29.100 e 30.700 il personale non educativo¹⁶¹. Il personale educativo è chiamato a confrontarsi con l'attuazione della legge 15 aprile 2024, n. 55 "Disposizioni in materia di ordinamento delle professioni pedagogiche ed educative e istituzione dei relativi albi professionali" che prevede l'obbligo di iscrizione all'albo professionale per lavorare negli asili nido. Riguardo al personale educativo, al fine di incrementare i posti PNRR, sarebbero necessari tra 23.700 e 24.900 operatori Full-Time Equivalent. Mantenendo l'attuale assetto organizzativo, più flessibile, invece sarebbe necessario contrattualizzare tra 28.000 e 29.300 nuovi educatori¹⁶².

Nel 2025, è stata pubblicata la bozza delle nuove "Indicazioni Nazionali per il curricolo: Scuole dell'Infanzia e Scuole del primo ciclo di istruzione". Va qui segnalato che sembra essere trascurato il rapporto e il raccordo con il processo di attuazione unitario del segmento educativo zero sei, di cui si erano occupati gli orientamenti e le linee guida emanate in precedenza.

4.2.2 Istruzione primaria e secondaria

La spesa totale in istituzioni scolastiche, dal livello pre-primario al secondario, in percentuale sul PIL nel 2021 (ultimo anno disponibile) sale di oltre l'11% e passa al 3,6% dal 3,2% del 2020, probabilmente per effetto degli investimenti impiegati durante la pandemia da Covid-19. Includendo l'istruzione terziaria al netto di Ricerca e Sviluppo, il totale della spesa per istituzioni scolastiche dal livello pre-primario a quello terziario in percentuale sul PIL è pari al 4,2% nel 2021, dal 3,9% del 2020 (OCSE, 2024: 281)¹⁶³. Nonostante questo aumento sensibile, le percentuali di spesa totale italiana su PIL (inclusa o esclusa l'istruzione terziaria) restano di molto inferiori alle medie OCSE, che salgono rispettivamente al 5,1% e 4,2% nel 2021 dal 4,6% e 3,6% del 2020. Sembra anzi che l'Italia, mediante l'aumento della spesa 2021 per istruzione, abbia voluto attestarsi intorno alla media OCSE del 2020, mentre nel 2021 gli altri Paesi hanno continuato a incrementare la spesa, da cui i perduranti divari negli investimenti in istruzione. In termini tendenziali, l'Italia allinea la propria spesa per istruzione alla crescita del PIL. Ponendo l'anno 2015=100 a prezzi costanti, la spesa totale in istituzioni scolastiche dal livello primario al terziario risulta in aumento: l'indice è 103 nel 2021 rispetto al 2015 (Ibidem: 282), perfettamente in linea con l'incremento dell'indice PIL, che passa a 103 nel 2021. Nel 2021, la spesa media per studente equivalente a tempo pieno nei livelli dal primario al post-secondario non terziario è pari a 12.481 dollari equivalenti a parità di potere d'acquisto (Ibidem: 267), ma la media OCSE è pari a 12.703 dollari equivalenti, superiore a quella italiana di 222 dollari a studente. Sono però marcate le differenze tra segmenti di istruzione. Si registrano differenze territoriali nella spesa per istruzione, ma i dati disponibili (provenienti da Agenzia Coesione e ricavati dai Conti Pubblici Territoriali) non sono comparabili con quelli dichiarati nel rapporto OCSE, a causa della diversa metodologia di calcolo e dell'anno preso a riferimento (2020 per

157 Decreto del Ministro dell'Istruzione e del merito n. 7 del 17 gennaio 2025.

158 Decreto interministeriale (Interno, Economia, Istruzione, Affari europei e Famiglia) 24 marzo 2025.

159 Le sezioni primavera sono progetti educativi rivolti ai bambini tra i 24 e i 36 mesi d'età, per lo più associati alla scuola dell'infanzia, per favorire un'effettiva continuità del percorso formativo. Per approfondimenti, si veda il sito <https://www.istruzione.it/sistema-integrato-06/sezioni-primavera.html>.

160 Decreto del Ministero dell'Istruzione e del Merito n. 51 del 9 gennaio 2025.

161 Report, *I servizi educativi per l'infanzia in Italia, anno educativo 2022-2023*, a cura di Dipartimento delle politiche per la famiglia, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Istituto Nazionale di Statistica, Università Ca' Foscari di Venezia, 17 ottobre 2024.

162 Report, *I servizi educativi per l'infanzia in Italia, anno educativo 2022-2023*, a cura di Dipartimento delle politiche per la famiglia, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Istituto Nazionale di Statistica, Università Ca' Foscari di Venezia, 17 ottobre 2024.

163 OCSE è l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, in inglese OECD. OECD (2024). *Education at a Glance*. Parigi: Autore.

Agenzia Coesione)¹⁶⁴. Tuttavia, può essere utile considerare che le regioni con la maggiore incidenza sul totale spesa per istruzione sono quelle dove risiede prioritariamente la popolazione fino a 20 anni, nell'ordine: Lombardia (15%), Campania (10,3%), Lazio (9,7%) e Sicilia (8,6%). Chiude la Valle d'Aosta (0,3%)¹⁶⁵.

Per la riduzione dei divari territoriali, il MIM ha avviato i programmi Agenda Nord e Agenda Sud, rispettivamente mediante D.M. n. 102/2024 e n. 176/2023. Agenda Nord è rivolto alle istituzioni scolastiche statali primarie, secondarie di primo e di secondo grado delle "regioni in transizione" e delle "regioni più sviluppate": Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria e Veneto. Agenda Sud è rivolto invece alle scuole statali primarie, secondarie di primo e di secondo grado delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. Gli interventi dell'Agenda Sud sono finalizzati a superare i divari territoriali, garantendo pari opportunità di istruzione agli studenti su tutto il territorio nazionale. L'obiettivo è combattere la dispersione scolastica fin dalla scuola primaria, con interventi mirati sulle scuole del Mezzogiorno.

Nello stesso anno scolastico 2021-2022, gli studenti iscritti a una scuola statale o paritaria (dal livello prescolare al secondario) sono complessivamente 8.224.725, con una flessione rispetto all'anno scolastico precedente dell'1,2%¹⁶⁶. La flessione nel numero degli studenti rallenta dunque rispetto a quella registrata nell'anno precedente, pari all'1,5%. Il numero totale di docenti (inclusi i posti per il sostegno) nella scuola statale è pari a 856.427 unità nell'a.s. 2021-2022, in aumento del 2,3% rispetto all'a.s. 2020-2021, in cui si contavano 836.496 unità.

Nel frattempo, il Ministro, nel suo atto di indirizzo, ha individuato 10 priorità per l'anno 2024. Le prime tre sono tutte legate al miglioramento dell'offerta formativa delle scuole, attraverso la valorizzazione del personale scolastico, i processi di innovazione didattica e digitale, la personalizzazione degli interventi per specifiche esigenze degli studenti.

Nonostante il citato aumento del personale docente, a dicembre 2024 il MIM ha bandito un concorso per complessivi 10.677 più 8.355 posti comuni e di sostegno rispettivamente per la scuola secondaria di I e II grado e per la scuola dell'infanzia e primaria. Parallelamente, mediante D.M. 113/2024 è stata avviata la formazione in servizio per docenti che "svolgono funzioni di supporto e di coordinamento didattico e organizzativo delle attività previste dal Piano triennale dell'offerta formativa delle istituzioni didattiche" e che hanno "incarichi di collaborazione a supporto del sistema organizzativo dell'istituzione scolastica e della dirigenza scolastica". La formazione è erogata online coerentemente con gli obiettivi formativi previsti dalla Scuola di Alta Formazione dell'Istruzione (SAFI).

La normativa più rilevante del 2024 è il Decreto Ministeriale n. 231 del 15 novembre, che individua criteri per la ripartizione delle risorse rivolte alla valorizzazione del personale scolastico con funzioni di tutor e orientatore, nonché all'assegnazione delle risorse per azioni e moduli didattici di orientamento nelle classi terze, quarte e quinte delle istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado. Con questo decreto si concretizzano le condizioni per le azioni previste nelle Linee guida per l'orientamento, tracciate dal D.M. 328/2022. Completa questo pacchetto normativo il decreto ministeriale n. 229 del 14 novembre 2024 di adozione del modello nazionale di consiglio di orientamento al termine del I ciclo di istruzione, in accordo con le Linee Guida per l'orientamento previste dal D.M. 328/2022.

A completamento degli input principali per l'Istruzione primaria e secondaria, una serie di tre provvedimenti ministeriali ha dato impulso ad altre tre direttrici fondanti per la scuola: il D.M. 121/2024 ha istituito la filiera formativa tecnologico-professionale, costituita da percorsi sperimentali del secondo ciclo di istruzione, da percorsi formativi degli Istituti tecnologici superiori (ITS Academy) e da percorsi di istruzione e formazione professionale e tecnica superiore (IFTS). Mediante D.M. 183/2024 sono state emanate le *Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica*, a partire dalla scuola dell'infanzia fino alla secondaria di II grado, con una prospettiva trasversale agli insegnamenti, contitolarità del-

¹⁶⁴ Agenzia per la Coesione Territoriale (2023). Istruzione. Roma: Autore.

¹⁶⁵ Quello della popolazione residente è il criterio generalmente utilizzato per allocare le risorse.

¹⁶⁶ 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.

Ministero dell'Istruzione - Gestione patrimonio informativo e statistica (2022). Focus "Principali dati della scuola - Avvio Anno Scolastico 2022/2023". Roma: Autore.

l'educazione civica, valutazione sulla base di traguardi per questa competenza in ogni ordine e grado. Nel marzo 2025 è stata pubblicata e posta in consultazione la bozza di indicazioni nazionali 2025, redatta dalla commissione istituita con D.M. 47/2024 integrata con D.M. 173/2024. Dopo ampio confronto, la commissione redigerà la versione definitiva, tenendo conto dei rilievi raccolti durante la consultazione. Le nuove indicazioni sostituiranno quelle adottate nel novembre 2012 a partire dall'anno scolastico 2026/2027.

4.2.3 Istruzione terziaria e ricerca

Nel 2023 l'Italia ha destinato appena lo 0,7% della spesa pubblica complessiva all'istruzione terziaria¹⁶⁷, meno sia rispetto all'anno precedente che rispetto a tutti i principali Paesi dell'Unione Europea: 1,7% in Germania, 1,3% in Spagna, 0,8% in Francia, a fronte di una media UE dell'1,6%. Anche in rapporto al PIL, la spesa per l'istruzione superiore italiana si attesta su livelli bassi, registrando lo 0,4%, contro lo 0,8% della Germania, lo 0,6% della Spagna, lo 0,5% della Francia e una media UE a 27 pari allo 0,8%. Questi dati, non nuovi, evidenziano ancora la necessità di un incremento degli investimenti pubblici nel settore, orientato a colmare il divario strutturale con gli altri Paesi europei, valorizzare il sistema universitario e della ricerca, e garantire condizioni competitive per la formazione del capitale umano ad alta qualificazione.

È invece cresciuto, tra il 2021 e il 2023, il Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) passando da 8,35 a quasi 9,15 miliardi di euro, con aumenti nominali del 3,0% nel 2022 e del 6,3% nel 2023¹⁶⁸. Il finanziamento alle università statali è aumentato da 8,19 a 8,94 miliardi nello stesso periodo, registrando un aumento complessivo del 9,2%. Le Scuole Superiori a ordinamento speciale hanno registrato una crescita ancora più pronunciata: da 163,2 a 205,5 milioni nel 2023 (+26% in due anni). Anche gli atenei non statali ricevono finanziamenti statali tramite il contributo *ex lege* 243/1991. Nel 2021, questi ammontavano a 95,3 milioni per gli atenei non statali in presenza e 2,8 milioni per quelli telematici. Dopo una diminuzione nel 2022 (rispettivamente a 66,1 e 2,0 milioni), gli importi tornano nel 2023, a valori simili a quelli del 2021, con 95,1 milioni di euro stanziati per gli atenei non statali in presenza e 3,0 milioni per le università telematiche. Tra il 2021 e il 2023 le entrate da tasse universitarie per corsi di laurea e laurea magistrale sono cresciute da 2,64 a 2,94 miliardi di euro (+11,2% in termini nominali). Tuttavia, l'andamento varia sensibilmente a seconda della tipologia di ateneo. Negli atenei statali le entrate da tasse restano pressoché stabili, attorno a 1,48 miliardi; le università non statali in presenza mostrano una crescita più sostenuta, con un incremento complessivo del 16,8% in due anni, da 726 milioni a 848 milioni. Ancora più significativo risulta l'incremento per gli atenei telematici, che passano da 439 a 605 milioni, con un aumento del 37,8%. Nel complesso, la crescita delle entrate è trainata soprattutto dal settore non statale e da quello telematico.

L'ordinamento italiano prevede il finanziamento statale anche per il funzionamento ordinario delle istituzioni AFAM¹⁶⁹. Fino all'anno 2022 sono stati previsti fondi per le strutture statali e non statali, con l'eccezione di quelle private *ex art. 11 del D.P.R. n.212/2005*. Dall'anno 2023, a seguito della statizzazione di 22 istituzioni¹⁷⁰, le risorse sono destinate quasi esclusivamente alle sole istituzioni statali. Con riferimento a queste ultime, gli stanziamenti destinati alle istituzioni e stabiliti con decreto ministeriale ammontavano a 35,2 milioni di euro nel 2021, a 34,9 milioni di euro nel 2022, mentre nel 2023 sono stati pari a € 45,1 milioni.

Il PNRR, e in particolare la Missione 4 "Istruzione e Ricerca" affidata al MUR, ha rappresentato una risorsa decisiva per il rilancio dell'istruzione superiore e della ricerca in Italia. Al primo semestre 2025 risulta risultava attivato l'intero ammontare delle risorse assegnate al MUR, pari a 11,58 miliardi di euro, e impegnato con provvedimenti di assegnazione delle risorse in favore dei soggetti attuatori oltre il 90% delle risorse complessivamente programmate, pari a 10,5 miliardi di euro. Inoltre, quasi la totalità dei 23 mila interventi previsti è attivo, in fase di perfezionamento, di conclusione o già concluso: un dato che testimonia l'elevato livello di attuazione progettuale raggiunto. Sono stati inoltre conseguiti tutti i 21 obiettivi assegnati al MUR con scadenza entro il primo semestre 2025 (pari al 72% rispetto ai complessivi 29 obiettivi previsti per il MUR entro l'intero arco di attuazione del PNRR). Si tratta di un avanzamento significativo ed in linea con il cronoprogramma fissato, che evidenzia la necessità di proseguire gli sforzi

¹⁶⁷ Dati Eurostat 2023.

¹⁶⁸ Fonte: MUR Bilanci Atenei.

¹⁶⁹ Sistema italiano dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e coreutica. Si veda sito <https://www.mur.gov.it/it/aree-tematiche/afam>.

¹⁷⁰ Si tratta di 5 Accademie delle Belle Arti legalmente riconosciute e di 17 Istituti Superiori di Studi Musicali.

per rispettare l'intera tabella di marcia del Piano. La distribuzione della progettualità per tipologia di ente, rilevata a marzo 2025, mostra una forte concentrazione nel sistema accademico: le università sono responsabili di 19.862 progetti (86% del totale), per un finanziamento complessivo di 3,4 miliardi di euro, di cui 1,6 miliardi già spesi (48%). Gli Enti Pubblici di Ricerca vigilati dal MUR gestiscono 1.638 progetti per un valore complessivo di 1,3 miliardi di euro, con una spesa effettiva di poco superiore a 400 milioni di euro (32%). Le istituzioni AFAM sono titolari di 315 progetti per un valore complessivo di 122 milioni di euro, ma con una spesa ancora limitata a 7,5 milioni (6%). Il quadro complessivo evidenzia un sistema dinamico, capace di attivare rapidamente le progettualità previste e di conseguire gli obiettivi di performance fissati dal piano. Sarà decisivo nel prossimo periodo un attento monitoraggio per garantire il completamento della spesa effettiva ed assicurare che le risorse stanziare si traducano in risultati concreti, strutturali e duraturi.

4.3 Servizi resi: output dei servizi

Si considerano output di sistema le unità di offerta di servizi 0-6, ma anche il numero di bambini, alunni e studenti frequentanti per ciascun segmento del comparto e, per il solo sistema universitario, il numero di laureati e di neo-dottori di ricerca.

4.3.1 Sistema integrato 0-6

Nell'anno educativo 2022/2023¹⁷¹, le unità di offerta 0-3 censite sul territorio nazionale hanno superato le 14 mila unità, secondo un trend crescente. I posti complessivi disponibili ammontano a 366.000, 15.700 in più rispetto all'anno precedente (+4,5%). Tra questi, i nidi sono l'80,6%, i servizi integrativi il 6,8%, le sezioni primavera il 12,6%.

Nell'a.s. 2024-2025, le sedi statali delle scuole dell'infanzia sono complessivamente 13.071, le sezioni 39.918, i bambini frequentanti 785.056. Nell'a.s. 2023-2024, le scuole dell'infanzia paritarie sono 8.166 frequentate da 433.583 bambini¹⁷². Rispetto agli anni precedenti, il *trend* è decrescente, dovuto anche all'ottimizzazione della rete territoriale in atto nella scuola statale. Basti considerare che, negli anni precedenti, le sedi delle scuole dell'infanzia statali erano 13.135, con 809.861 alunni, quelle paritarie 8.303, con 449.819 alunni¹⁷³.

Passando alle "sezioni primavera", nell'a.e. 2022/23 hanno fatto richiesta di finanziamento 2.224 strutture; di queste, 2.105 sono state finanziate¹⁷⁴. Il trend è crescente qualora si consideri che nell'anno 2022 sono state finanziate 1974 sezioni e nel 2021, 1726. I bambini complessivamente frequentanti questo servizio educativo per l'infanzia nell'a.e. 2022/2023 sono stati 30.242, il 5,7% in più rispetto al 2021/2022, il 29,3% in più rispetto al 2020/2021. Nell'a.e. 2022/2023 complessivamente le sezioni primavera (finanziate e non) aggregate a un nido sono 208 (nel 2021/2022 erano 181), quelle aggregate a scuole dell'infanzia sono 2.016 rispetto alle 1.937 dell'anno educativo precedente. In linea con la normativa istitutiva, l'aggregazione alla scuola dell'infanzia rappresenta il 90,65% delle situazioni. Sono però aumentate del 15% le sezioni primavera aggregate a un nido. Questo tipo di offerta, specifica per bambini dai 24 ai 36 mesi, sarebbe particolarmente utile in quelle regioni del Sud dove l'offerta di servizi 0-3 privata è molto carente. Attivando sezioni primavera, la scuola dell'infanzia statale, diffusa capillarmente, potrebbe contribuire all'espansione della copertura di servizi 0-3 in questi territori.

Da un punto di vista normativo, la riforma del sistema 0-6 del 2015-2017 sta producendo alcuni effetti salienti in termini di integrazione dei servizi offerti¹⁷⁵: al 2024, sono 309 i coordinamenti pedagogici territoriali istituiti negli ultimi anni da circa la metà delle regioni italiane per dare impulso al sistema 0-6 attraverso la formazione degli operatori e la creazione di network locali di offerta integrata¹⁷⁶. Sono invece

171 Report sui servizi educativi per l'infanzia in Italia – anno 2023-2024, pubblicato il 15 maggio 2025 a cura di Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia; Istituto Nazionale di Statistica; Università Ca' Foscari di Venezia.

172 Ministero dell'Istruzione e del Merito, Ufficio di statistica, Focus "Principali dati della scuola – avvio anno scolastico 2024-2025.

173 Relazione Cnel 2024.

174 Ministero dell'Istruzione e del Merito, *Sezioni Primavera. Rapporto di monitoraggio condotto presso gli Uffici scolastici regionali a.e. 2022-2023*.

175 Serapioni, M. (2025). Forward. In Milano, R., Tamburlini, G. & Milani, P. *Italy's Integrated 0-6 Reform. Balancing Innovation and Equity in Early Childhood Education and Care*. Brussels: COFACE.

176 Aggiornamento dati a partire da 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.

relativamente pochi gli 813 poli per l'infanzia istituiti o in via di costituzione in tutte le regioni¹⁷⁷, rispetto al numero complessivo di servizi 0-6 (circa 40.000, contando servizi 0-3 e sedi di scuola dell'infanzia). I poli per l'infanzia sono punti di erogazione di servizi integrati 0-6, sebbene a gestione differenziata, e costituiscono un esempio di collaborazione pubblico-privato per rafforzare l'offerta 0-6 sui territori. Auspicabilmente, questi dispositivi di policy di diffonderanno ulteriormente e potranno contribuire a incrementare e a qualificare lo sviluppo del sistema 0-6.

La copertura dei posti rispetto ai residenti sotto i tre anni è passata dal 27,1% al 30% dell'a.e. 2023-2024, anche per effetto del calo delle nascite. Il Livello Essenziale delle Prestazioni (LEP), di 33 posti ogni 100 bambini da raggiungere entro il 2027 stabilito dalle ultime leggi di bilancio, è vicino. Se si considerano anche le iscrizioni in anticipo alle scuole dell'infanzia (4,6%) (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia; Istituto Nazionale di Statistica, 2025), la situazione delle frequenze appare migliore, come certifica anche l'EU Education and Training Monitor: nel 2023, la percentuale di bambini 0-2 anni iscritti a servizi 0-6 ha raggiunto il 34,5%, in aumento di 3,6 punti percentuali rispetto al 2022. Tuttavia, i livelli di copertura dei posti risultano ancora molto al di sotto della media italiana in alcune regioni del Mezzogiorno: Campania (13,2%), Sicilia (13,9%), Calabria (15,7%). Il nuovo obiettivo PNRR per l'Italia è del 41,7% entro il 2027, in tendenziale miglioramento.

Per le scuole dell'infanzia, la percentuale di bambini di 3-5 anni frequentanti è del 92,7% nel 2022 (EU Education and Training Monitor, 2024), al di sotto dell'obiettivo europeo 2030 (96%), non essendo ancora recuperato il livello di partecipazione pre-pandemia (95,5% nel 2019).

4.3.2 Istruzione primaria e secondaria

Nel 2024, è possibile stimare l'output del sistema scolastico in termini di diplomati, diversamente rispetto a quanto riportato nella Relazione Annuale CNEL 2024. La stima attuale si basa sul numero di 12.700 studenti che nell'a.s. 2023/2024 si sono diplomati con lode e che rappresentano il 2,6% del totale di diplomati, da cui si ricava che i diplomati nel 2024 sono stati complessivamente 488.462¹⁷⁸. Da notare che questo numero eccede gli iscritti al V anno di corso a inizio a.s. 2023/2024, pari a 475.904 unità¹⁷⁹. La differenza del 2,6% in più potrebbe indicare un recupero di diplomati tra coloro i quali sostengono l'esame di Stato al IV anno oppure da privatisti. In qualche misura, contribuiscono a questo trend positivo anche i percorsi duali e l'Istruzione e Formazione Professionale (leFP) regionali che, secondo INAPP (2024), coinvolgono complessivamente 228.572 studenti dal I al IV anno di corso nell'anno formativo 2021-2022¹⁸⁰.

L'aumento dei diplomati migliora l'efficiamento del sistema di istruzione: se un maggior numero di studenti si diploma, si riduce la percentuale di giovani che abbandonano gli studi dopo aver frequentato per anni (con costi a carico della collettività) e dunque l'investimento che l'Italia fa su una coorte di studenti risulta più efficiente rispetto al passato. Questo è proprio ciò che sta accadendo negli ultimi anni, probabilmente anche per effetto degli investimenti PNRR, fortemente orientati a sostenere un miglioramento dell'accesso e della qualità dell'istruzione, complessivamente intesa. Secondo i recenti dati presentati da INVALSI nel 2025, la percentuale di giovani 18-24enni che abbandonano gli studi (ELET, Early leavers from Education and Training) si è attestata al 9,8% nel 2024 e per la prima volta è sotto il 10%, un dato storico soprattutto se raffrontato al 22,9% del 2004: nel ventennio 2004-2024, gli ELET sono più che dimezzati (Figura 2), i fondi PNRR sembrano aver accelerato la discesa dal 2021 e già dal 2026 l'Italia ha buone probabilità di raggiungere e anche di superare il target europeo massimo di ELET, fissato al 9% per il 2030¹⁸¹. Per farlo, le scuole dovrebbero perseverare nelle loro strategie di contrasto alla dispersione scolastica, concentrando particolarmente i propri sforzi soprattutto verso gli studenti maschi, decisamente più inclini delle femmine ad abbandonare gli studi prematuramente: secondo i

177 Stringher, C., Sandre, U., & Donà, L. (2024). Nodi critici nella costituzione dei Poli per l'infanzia: un'analisi comparativa dei modelli regionali di implementazione e una rassegna sistematica qualitativa. *QTimes*, 2(1), 754-773.

178 MIM (2024). *Esiti Esame di Stato conclusivo del secondo ciclo d'istruzione*. Roma: Autore.

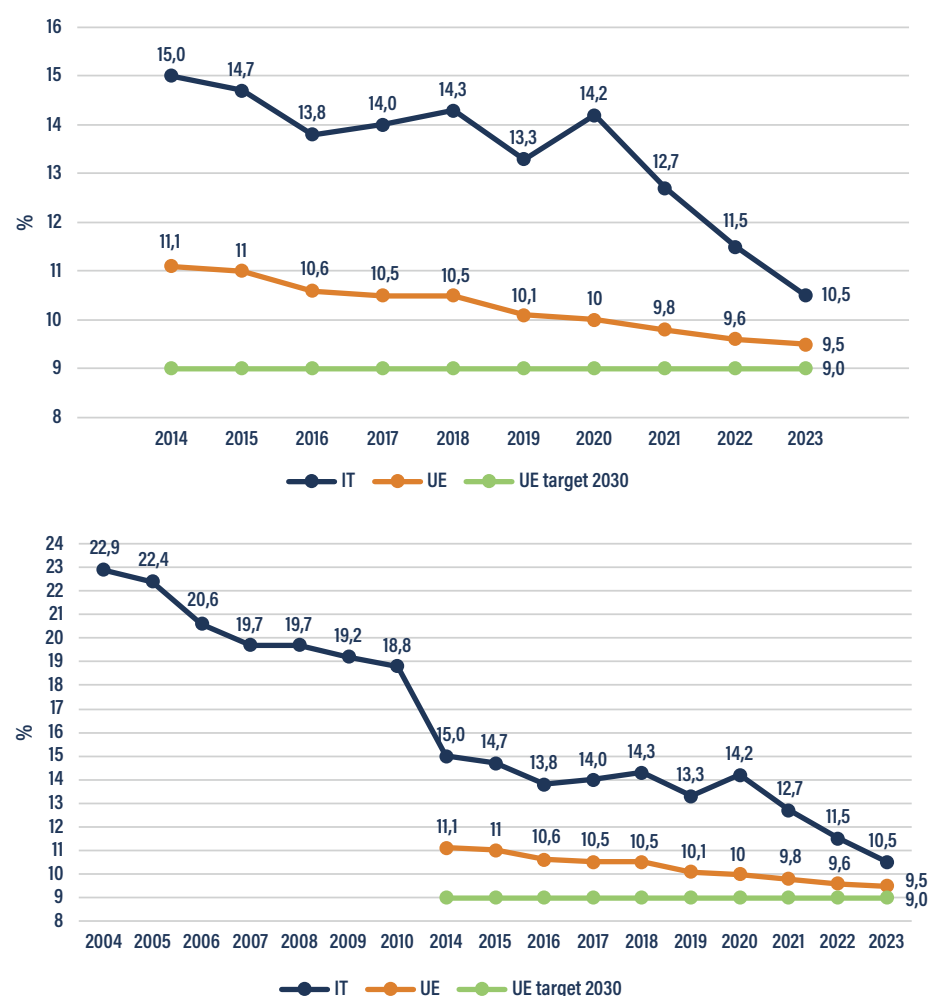
179 Ministero dell'Istruzione – Ufficio di Statistica (2024). *Focus "Principali dati della scuola – Avvio Anno Scolastico 2023/2024"*. Roma: Autore.

180 INAPP (2024). *XXI Rapporto di monitoraggio del Sistema di Istruzione e Formazione Professionale e dei Percorsi in Duale nella leFP – a.f. 2021-22*. Roma: Autore.

181 Ricci, R. (2025). *La dispersione scolastica – Una sfida e una opportunità*. Relazione presentata al seminario MIM del 28/05/2025. Disponibile sul sito MIM: <https://www.mim.gov.it/web/guest/-/scuola-domani-al-mim-il-seminario-su-offerta-formativa-e-poverta-educativa-l-evento-in-collaborazione-con-l-INVALSI>. Per il periodo 2004-2010, la fonte è il Ministero dell'Istruzione: https://archivio.pubblica.istruzione.it/fondi-strutturali/valutazione/bussola_riferimento/indicatore1.htm. Nel 2030, secondo nostre stime previsionali basate sulla serie storica ventennale, il tasso di ELET italiani potrebbe raggiungere una media del 6,6%, con un intervallo di confidenza del 95% (livello ELET minimo 5,0%; massimo 8,2%).

dati INVALSI, nel 2024 i maschi ELET sono il 12,2% dei 18-24enni, mentre le femmine hanno già superato il target europeo 2030 e sono addirittura sotto media UE delle femmine ELET, essendo solo il 7,1% della popolazione considerata. Anche nel confronto internazionale con l'Europa a 27, i maschi ELET sono più numerosi delle femmine, ma l'Italia è il Paese che fa registrare il più alto gender gap su questo indicatore. È dunque importante continuare a perseguire questo obiettivo europeo, concentrandosi probabilmente sui segnali precoci che preannunciano l'abbandono scolastico: area geografica di provenienza degli studenti (particolarmente alcune regioni meridionali e alcune aree urbane anche al Nord in situazioni di svantaggio socioeconomico); bassa qualità degli apprendimenti degli studenti all'ottavo anno di scolarità; origine immigrata e bisogni educativi speciali¹⁸², ma anche assenteismo intermittente o prolungato. Le caratteristiche degli studenti predittive di abbandono sono confermate anche mediante tasso di abbandono longitudinale, pubblicato dal Ministero nel 2023 e pari al 14,7% a livello nazionale¹⁸³.

Figura 2 - Serie storica del tasso di abbandono scolastico e formativo tra i giovani 18-24enni (ELET) in Italia nel decennio 2014-2023 e confronto con media e target UE 2030 (in alto) e tendenza ventennale (in basso). Fonte: Elaborazioni INVALSI su dati UE Education and training monitor, anno 2024 <https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor/it/country-reports/italy.html>, con dati di fonte ministeriale per il periodo 2004-2010.



¹⁸² Falzetti, P. (2025). Esiti di apprendimento, dispersione scolastica (esplicita e implicita) e divari territoriali. Relazione presentata al seminario MIM del 28/05/2025.

¹⁸³ MIM (2023). *Analisi longitudinale sulla dispersione scolastica aa.ss. 2012/2013 - 2021/2022*. Roma: Autore.

L'assenteismo come segnale di allarme di abbandono scolastico e foriero di esiti negativi nella vita adulta

Secondo i dati OECD PISA 2022, i quindicenni italiani che nelle due settimane precedenti alla rilevazione dichiarano di aver saltato un giorno di scuola fino a cinque volte sono l'8,4%, la seconda percentuale più elevata dopo quella della Turchia tra gli 81 Paesi partecipanti alla rilevazione¹⁸⁴. Colpisce che nelle zone ora in guerra, tale percentuale sia sensibilmente inferiore: 3,7% in Ucraina, solo 2,5% in Palestina. L'assenteismo è un fenomeno complesso e non va sottovalutato o liquidato, bollandolo semplicisticamente come scarsa volontà dello studente di studiare o come bravata adolescenziale. Può essere rilevato già a livello prescolare ed è accertato in diversi sistemi educativi anche a livello primario, non solo secondario o terziario (OECD, 2024¹⁸⁵). Secondo l'Education and Training Monitor europeo (2024¹⁸⁶), l'"assenteismo tra gli studenti iscritti include diversi concetti correlati, come il rifiuto scolastico, la fobia scolastica, l'assenteismo ingiustificato e l'assenza da specifiche lezioni. [...] L'assenteismo a lungo termine (o cronico) si riferisce alla situazione in cui uno studente è assente da scuola per più di 3 mesi consecutivi", generalmente per motivi di salute, mentre le assenze ingiustificate sono definite dall'OECD come "qualsiasi assenza intenzionale, ingiustificata, non autorizzata o illegale dall'istruzione obbligatoria" (OECD, 2024: 12). I fattori che portano all'assenteismo possono essere specifici dello studente (per malattia, noia, difficoltà socio-relazionali, demotivazione, hikikomori¹⁸⁷), della famiglia (disfunzionale con trascuratezza, iper-cura, violenza domestica o gravi difficoltà socioeconomiche), della scuola (bullismo tra e verso gli studenti, difficoltà relazionali tra pari, insicurezza, insensibilità del personale) o della comunità (Crepaldi, 2019; Cozzi et al, 2021; Education and Training Monitor, 2024). L'assenteismo cronico in Italia è definito come "assenza scolastica cumulativa di un mese" (Cozzi et al, 2021: 232) ed è considerato un problema serio anche in ambito pediatrico. La scuola, anziché stigmatizzare questi casi, potrebbe creare alleanze con i servizi sociosanitari del territorio per comprenderne le cause profonde, spesso riconducibili a situazioni di bullismo proprio tra i banchi di scuola (ibidem). La scuola può altresì curare il clima scolastico e il benessere dei propri studenti, sostenendo la loro motivazione ad apprendere (OECD, 2024). Già nel 2008, un'indagine CENSIS sosteneva che il 50% dei genitori intervistati riferiva episodi di "prepotenze verbali, fisiche o psicologiche all'interno delle classi frequentate dai propri figli" (CENSIS citato in Cozzi et al, 2021: 233), cosa che potrebbe essersi acuita nel frattempo, anche per effetto combinato di tecnologia e pandemia da COVID-19. Considerato che l'assenteismo è correlato fortemente con l'abbandono scolastico, una scuola equa non può ignorarlo, specialmente, ma non esclusivamente, durante gli anni dell'adolescenza. "L'assenteismo scolastico deve pertanto essere visto come un marcatore di importante disfunzione esistenziale e sociale, spesso accompagnato da limitazione delle attività quotidiane" (Cozzi et al, 2021: 234). Per questo, è da salutare con favore l'inclusione nel Rapporto di Autovalutazione di indicatori relativi al clima scolastico e agli esiti in termini di benessere per bambini, alunni, studenti e docenti in tutti i segmenti di istruzione, dalla scuola dell'infanzia alla secondaria (INVALSI, 2025).

È altresì necessario lavorare sulla qualità degli apprendimenti dei giovani diplomati per agevolare la loro transizione all'università. Quest'ultimo fenomeno sembrerebbe da migliorare: solamente il 51,7% degli studenti diplomati si iscrive all'università (ISTAT BES, 2025, aggiornamento intermedio)¹⁸⁸, dato in leggero aumento rispetto a quello pubblicato nella Relazione Annuale CNEL 2024, pari al 51,4%. Va segnalato che l'istruzione terziaria dal 2013 si è arricchita di percorsi classificabili come ISCED 5 (*short-cycle tertiary education*) erogati dalle ITS Academy, che sono cresciuti molto nel decennio, fino ad assorbire 11.834 studenti iscritti nel 2023 (INDIRE, 2025)¹⁸⁹.

Un'altra ottima notizia di sistema è la tendenza a un generale aumento del livello di istruzione della popolazione adulta di 25-64enni, che supera di slancio il livello pre-pandemico. Secondo i dati ISTAT BES (2025 aggiornamento intermedio)¹⁹⁰, la percentuale di 25-64enni con almeno il diploma di secondaria di II grado passa al 66,7% nel 2024, mentre era il 62% nel 2019, quasi 5 punti percentuali in più.

184 OECD (2023), *PISA 2022 Results (Volume II): Learning During – and From – Disruption*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a97db61c-en>. Elaborazioni INVALSI su dati Annex B1.

185 OECD (2024), *Evaluating post-pandemic education policies and combatting student absenteeism beyond COVID-19*, *OECD Education Policy Perspectives*, No. 101, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a38f74b2-en>.

186 EU Commission Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture. (2024). *Education and training monitor 2024: comparative report*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2766/815875>.

187 Per una definizione di hikikomori, si veda Crepaldi, M. (2019). *Hikikomori: i giovani che non escono di casa*. Alpes Italia, Roma.

188 Si veda il sito ISTAT: https://public.tableau.com/app/profile/istat.istituto.nazionale.di.statistica/viz/BES2024_aggiornamento/Bes2024.

189 Si veda INDIRE (2025). *Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore – Istituti tecnologici superiori (ITS Academy) – Monitoraggio nazionale 2025*. Firenze: Autore.

190 Si veda il sito ISTAT: https://public.tableau.com/app/profile/istat.istituto.nazionale.di.statistica/viz/BES2024_aggiornamento/Bes2024.

Nel confronto internazionale e diacronico secondo Eurostat, l'Italia 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 2024 sono l'86,5%, superando il dato europeo a 27 Paesi, pari a 84,3%¹⁹¹.

Collegato a questo indicatore e a quello degli ELET, anche quello relativo ai giovani NEET (*Neither in Employment nor in Education or Training*) è in miglioramento: la percentuale di giovani 15-29enni che non sono inseriti né in istruzione né nel mondo del lavoro (ISTAT BES, 2024, aggiornamento intermedio)¹⁹², nel 2024 è pari al 15,2% con un calo di più di un punto percentuale dal 2023 (16,1%), e registra una diminuzione vistosa rispetto al periodo pre-pandemia (22,1% nel 2019), segno che in questi anni il sistema Italia nel suo complesso ha iniziato a farsene carico, pur con forti differenze territoriali.

Per quanto concerne le differenze territoriali del settore Istruzione, gli indicatori ISTAT BES per l'anno 2023 (ISTAT BES 2024, aggiornamento intermedio)¹⁹³ consentono di individuare gli output di sistema con minore dispersione, ovvero quelli più prossimi alla media nazionale in tutte le regioni italiane. Tra questi, presentano differenze territoriali meno marcate gli indicatori relativi a: uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione (percentuale Italia pari a 10,5%; minima in Umbria con il 5,6% e massima in Sardegna con il 17,3%); partecipazione alla formazione continua (percentuale Italia pari a 11,6%; minima in Sicilia con il 7% e massima a Trento con il 17,1%). Gli indicatori di *outcome* dell'istruzione sono quelli dove invece si registra anche quest'anno la maggiore disparità tra le regioni: competenza alfabetica non adeguata (percentuale Italia pari a 38,5%; minima a Trento con il 30,9% e massima in Sicilia con il 61,4%); competenza numerica non adeguata (percentuale Italia pari a 44,2%; minima in Umbria e Valle d'Aosta con il 29,9% e massima in Sicilia con il 50,2%); competenze digitali almeno di base (percentuale Italia pari a 45,9%; minima in Calabria con il 32,2% e massima a Trento con il 56,8%).

Riguardo alle differenze di genere, è particolarmente rilevante il divario tra le donne diplomate che si iscrivono all'università (58,2%) rispetto ai colleghi uomini (45,2%), con effetti a lungo termine sul tasso di laureati e su quello dei lavoratori del settore Conoscenza, in maggioranza donne. Il gender gap è di segno diametralmente opposto, invece, per i 15-29enni NEET, fenomeno collegato a quello già analizzato dell'uscita precoce dal sistema di istruzione (ELET), ma mentre gli ELET sono principalmente maschi, la percentuale di giovani che non lavorano e non studiano è inferiore tra i maschi (14,4%) rispetto alle femmine (17,8%). Secondo, Lovaglio e Berta (2025)¹⁹⁴, un fattore determinante di questa condizione peggiore per le donne sta nel ruolo tradizionale svolto in famiglia. Tale ruolo potrebbe tradursi in maggiore difficoltà di queste ultime a cecare e trovare lavoro, nonostante la maggiore qualificazione.

4.3.3 Istruzione terziaria e ricerca

Nel quinquennio 2019–2023 il sistema universitario italiano ha registrato una crescita complessiva del numero di laureati, passati da 343.289 nel 2019 a 393.076 nel 2023 (+14,5%)¹⁹⁵. Questa tendenza, piuttosto costante nel tempo¹⁹⁶, non è però distribuita omogeneamente rispetto alla tipologia di laurea. Infatti, i laureati triennali aumentano dell'11,2% (passando da quasi 196 mila lauree di primo livello nel 2019 alle circa 218 mila del 2023) e vi è stata una fortissima espansione dei nuovi laureati magistrali che, passando da 106.595 a 138.055, registrano nel quinquennio un incremento del 29,5%. Ben diversa è la situazione dei corsi a ciclo unico, tipici di discipline come Medicina o Giurisprudenza: da 40.589 laureati nel 2019 si è scesi a 36.972 nel 2023, segnando un calo di quasi il 9%. Questo comporta anche una diversa distribuzione tra le tipologie di titoli acquisiti dai laureati: nel 2023 troviamo il 55,5% di lauree triennali (57,1% nel 2019), il 9,4% di lauree magistrali a ciclo unico (11,8% nel 2019) e il 35,1% di magistrali biennali (31,1% nel 2019). Appare molto interessante la tendenza che riguarda la tipologia di ateneo da cui provengono i nuovi laureati: i laureati delle università telematiche, infatti, più che triplicano nel quinquennio in esame, passando da 20.892 nel 2019 (6,1% di tutti i laureati) a ben 63.377 (16,1%) nel 2023. Restano più o meno stabili a poco più di 30.000 laureati le università non statali in presenza, superate nel 2021 dai laureati delle università telematiche, mentre i laureati delle università statali, che nel 2019 rappre-

191 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.

192 Si veda il sito ISTAT: https://public.tableau.com/app/profile/istat.istituto.nazionale.di.statistica/viz/BES2024_aggiornamento/Bes2024.

193 Si veda il sito ISTAT: <https://webpub.istat.it/progetto/benessere-e-disuguaglianze-una-lettura-statistica-territorio-genere-e-titolo-di-studio/documento>.

194 Lovaglio, P.G., Berta, P. (2025). Personal and regional risk factors of being a NEET: a comparative study in Italy, France and Germany with LFS microdata. *Qual Quant* 59, 1203–1234. <https://doi.org/10.1007/s11355-024-02015-4>.

195 Fonte dati Anagrafe Nazionale Studenti.

196 Vedi Relazione CNEL 2024.

sentavano quasi l'87% del totale, nel 2023 scendono ad una quota di poco meno del 76%. Tra coloro che si sono laureati in un ateneo in presenza nel 2023, poco meno di uno su tre (29,6%) ha conseguito il titolo in un ateneo del Nord-Ovest. Seguono gli atenei del Centro con il 22,6%, quelli del Nord-Est con il 22,3% e quelli del Sud, con il 18,4%. Chiudono gli atenei delle Isole, al 7,1%. In generale, tra il 2019 e il 2023, cresce il peso percentuale dei laureati degli atenei del Nord-Ovest e del Nord-Est a discapito degli atenei del resto d'Italia. Nel 2023, più di un laureato su tre (36,4%) ha conseguito un titolo in area economica, giuridica e sociale e poco più di uno su quattro (26,1%) in area STEM¹⁹⁷. Seguono i laureati in area artistica, letteraria e dell'educazione (20,6%) e quelli in area sanitaria e agro-veterinaria (16,9%). Infine, nel quinquennio considerato, le donne rappresentano una netta maggioranza tra i nuovi laureati, attorno al 57%, con un lieve aumento nel tempo. La quota sale al 65,5% per le lauree magistrali a ciclo unico nel 2023. Persistono forti squilibri di genere in alcune aree disciplinari: gli uomini prevalgono nell'area STEM (61%), mentre le donne dominano nelle discipline artistiche, letterarie ed educative (81% nel 2023). Le altre aree sono in linea con la media nazionale.

Tra il 2019 e il 2023, il numero complessivo di nuovi dottori di ricerca in Italia è cresciuto in modo costante, passando da 8.428 a 9.815, un incremento di oltre il 16%. Questo dato riflette un'attenzione crescente verso la formazione avanzata e l'innovazione, fortemente supportata anche da apposite misure previste dal PNRR. Tuttavia, la ripartizione percentuale dei dottori di ricerca per area geografica dell'ateneo di conseguimento conferma il divario territoriale nel Paese: nel 2023 gli atenei del Centro hanno prodotto quasi un terzo di tutti i PhD (29,0%), seguono gli atenei del Nord-Ovest (24,9%) e del Nord-Est (23,5%). Al contrario, il Sud e le Isole restano molto indietro: nel 2023 rappresentano, assieme, una quota del 22,6% (16,7% Sud più 5,9% Isole). In altre parole, più di tre quarti dei dottori di ricerca si è formato nelle regioni del Centro e del Nord. Il solco territoriale tra il Mezzogiorno e il resto d'Italia, già tracciato nei percorsi universitari, si allarga ulteriormente nel post-laurea, lasciando il Sud e le Isole ai margini del sistema nazionale della formazione. Osserviamo, inoltre, che solo lo 0,1% dei dottori di ricerca ha conseguito il titolo in un ateneo telematico. Dal punto di vista dell'analisi di genere, infine, nel periodo 2019-2023 si è consumata un'inversione significativa nella composizione di genere dei dottorati di ricerca in Italia. Infatti, nel 2019 le donne rappresentavano la maggioranza dei nuovi PhD con il 51,2%; già nel 2020 le quote si sono praticamente eguagliate e nel 2021 gli uomini hanno preso il sopravvento (50,9% vs 49,1%). La percentuale maschile è quindi cresciuta ulteriormente fino a raggiungere il 52,2% nel 2023.

Per quanto riguarda invece il sistema AFAM, nel 2023 i diplomati sono stati 20.426, di cui 19.483 nei corsi di I e II livello¹⁹⁸. Dopo una crescita fino al 2021, nel 2023 il numero è calato del 6% rispetto a quell'anno. A diminuire nell'ultimo biennio sono stati soprattutto i diplomi di I livello, mentre quelli di II livello sono sostanzialmente stabili. Le donne rappresentano circa il 59% dei diplomati, quota stabile nel periodo 2019-2023. Il 33% dei titoli è rilasciato al Nord-Ovest, il 25% al Centro, il 20% al Sud. I Conservatori concentrano il 36,8% dei titoli, in crescita rispetto al 2019 (27,5%), mentre calano le Accademie di belle arti statali (dal 37,9% nel 2019 al 30,3% nel 2023). Crescono anche le istituzioni private autorizzate (dal 14,5% nel 2019 al 18,2% nel 2023). I titoli rilasciati dalle istituzioni statali AFAM salgono al 69,5%, quelli non statali scendono al 30,5%.

4.4 Qualità, efficienza ed efficacia

In questo paragrafo rientrano i dati relativi alla qualità indicizzata dai risultati di apprendimento (*outcome*), oppure della qualità delle istituzioni, ove disponibili. Per il sistema universitario, un indicatore di qualità è il contenimento della dispersione, che per l'istruzione primaria e secondaria è stato inserito tra gli output. A livello terziario, si forniscono anche dati sulla soddisfazione e sull'occupazione dei laureati come indicatori di qualità.

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. A partire dal 2025, le circa 21.000 sedi di scuola

¹⁹⁷ L'acronimo STEM fa riferimento alle discipline di ambito scientifico, tecnologico, ingegneristico e matematico.

¹⁹⁸ Dati USTAT-MUR.

dell'infanzia saranno chiamate ad autovalutarsi mediante Rapporto di AutoValutazione (RAV)¹⁹⁹, il cui quadro teorico è stato sviluppato dall'INVALSI e validato nel gruppo interistituzionale INVALSI-MIM. Per tener conto della specificità della scuola dell'infanzia nell'ambito del sistema di istruzione, il RAV per le istituzioni scolastiche del I ciclo di istruzione è stato integrato con indicatori e descrittori per il segmento di istruzione prescolare (RAV integrato). Parallelamente, è stato sviluppato un RAV specifico (RAV Infanzia) per le scuole dell'infanzia monodimensionali o con nido paritarie. Il RAV Infanzia mantiene assoluta coerenza con il RAV integrato, mediante allineamento tra le due versioni di RAV di indicatori, descrittori, domande guida, criteri e rubriche di valutazione per l'infanzia. In questo modo, si mantiene unitarietà nello strumento di autovalutazione e nel sistema infanzia, salvaguardando contemporaneamente la specificità dei diversi tipi di scuola dell'infanzia e la loro titolarità. La messa a sistema dell'autovalutazione per le scuole dell'infanzia è un'operazione inedita, che implica il censimento delle unità di offerta a titolarità paritaria, attualmente in corso a cura del MIM. Per questo, l'INVALSI sta attualmente pianificando azioni di accompagnamento e formazione all'autovalutazione nella scuola dell'infanzia. I risultati del primo esercizio di autovalutazione a sistema per la scuola dell'infanzia statale e paritaria sono previsti nel 2026.

4.4.2 Istruzione primaria e secondaria

Oltre all'analisi sull'efficienza del sistema scolastico, attraverso gli indicatori di *input*, in questo paragrafo si prende in esame l'efficacia del sistema attraverso dati nazionali e comparativi di *outcome*, relativi agli apprendimenti degli studenti nella scuola primaria e nella secondaria, anche in chiave comparativa internazionale. Nel 2024, INVALSI ha presentato i risultati delle indagini internazionali IEA TIMSS 2023, IEA ICILS 2023, IEA ICCS 2022 concernente i risultati europei²⁰⁰, e OECD PISA 2022, con due focus inediti su Creative Thinking e Financial Literacy. Si esaminano distintamente i risultati di queste indagini, che costituiscono la fonte primaria per alcuni indicatori BES, EU Monitor e SDGs.

Per gli alunni di quarta classe primaria coinvolti nell'indagine IEA TIMSS sulla matematica, il punteggio medio internazionale è stato di 503 (INVALSI, 2024)²⁰¹. Gli alunni italiani raggiungono un punteggio medio pari a 513 punti, significativamente superiore a quello medio internazionale. L'impatto della pandemia da COVID-19 sembrerebbe superato: nel 2023, gli alunni italiani ottengono risultati medi che non differiscono significativamente rispetto al 2019. Sono tuttavia molto rilevanti già in quarta primaria le differenze territoriali e di genere: 50 punti separano i risultati medi della macroarea Sud Isole (480 punti) rispetto al Nord Ovest (530 punti) e gli alunni ottengono mediamente 524 punti, 23 in più rispetto alle alunne (501 punti). È bene ricordare che le differenze di genere non sono genetiche: alcuni Paesi partecipanti, tra cui diversi islamici, presentano una sostanziale parità di genere o un vantaggio delle alunne rispetto agli alunni nella competenza matematica di quarta primaria e in Sudafrica tale vantaggio è statisticamente significativo. All'ottavo anno di scolarità, il rendimento degli studenti italiani, con un punteggio di 501, è statisticamente superiore a quello internazionale di 478. Nel 2023, gli studenti italiani ottengono risultati medi che non differiscono significativamente rispetto al 2019 e sono stabili dal 2011. In terza media, tuttavia, le differenze territoriali si amplificano, mentre quelle di genere mostrano una contenuta riduzione rispetto a quanto osservato in primaria nello stesso anno: 55 punti separano i risultati medi della macroarea Sud Isole (460 punti) rispetto al Nord Ovest (515 punti) e i ragazzi ottengono mediamente 509 punti, 16 in più rispetto alle ragazze (492 punti).

IEA TIMSS consente di analizzare anche gli esiti degli studenti in scienze. Per il quarto anno di primaria, nel 2023, l'Italia consegue un punteggio medio in scienze di 511, collocandosi tra i 32 paesi il cui punteggio è significativamente superiore alla media internazionale TIMSS di 494. Anche in scienze, però, le differenze territoriali sono significative: 479 punti medi nell'area Sud Isole rispetto ai 529 del Nord Ovest. Il confronto diacronico rispetto al 2019 (510 punti medi) non mostra differenze significative, mentre lo sono quelle di genere: gli alunni italiani ottengono un punteggio significativamente superiore alle alunne di 9 punti (515 vs 506). In terza media, nel 2023, gli studenti italiani hanno ottenuto punteggio pari a 501, statisticamente superiore a quello medio internazionale (478). Anche in questo caso, però, le disparità territoriali sono ampie: 459 punti media al Sud Isole rispetto a 523 al Nord Est. Nel 2023, i risultati

199 Eurydice (2025). *Key data on early childhood education and care in Europe*. Brussels: Autore. Si veda anche nota Ministero Istruzione DGOSVI prot. 13483 del 24 maggio 2022.

200 Per brevità, qui non sono riportati tutti i dati europei, ma solo alcuni tra i principali. Si veda il sito dell'Unione Europea per approfondimenti: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/becb65ba-2230-11ef-a251-01aa75ed71a1/language-en>.

201 Per approfondimenti sui risultati IEA TIMSS, si veda il sito INVALSI: https://invalsi-areaprove.cineca.it/index.php?get=static&pag=iea_timss_2023_risultati.

in scienze degli studenti italiani sono sostanzialmente stabili rispetto al 2007. Rispetto alle disuguaglianze di genere, l'Italia è uno dei 6 Paesi in cui i ragazzi vanno meglio delle ragazze in scienze (+10 punti). In 15 Paesi si osserva il risultato opposto, mentre nei restanti 18 non si registrano differenze di genere.

IEA ICILS è l'indagine internazionale sulle competenze digitali degli studenti all'ottavo anno di scolarità (in Italia, terza media) e costituisce la fonte primaria per il corrispondente indicatore SDGs e dell'EU Monitor: entro il 2030, la percentuale di studenti europei che si colloca sotto al livello 2 non deve superare il 15%. Per tutti i Paesi europei, questo traguardo appare ancora lontano, con una media del 43% di studenti collocati sotto a tale livello e l'Italia si attesta al 46%. Tuttavia, a livello diacronico, sono da segnalare decisi progressi nella competenza digitale degli studenti italiani. Nel 2023, il punteggio internazionale nella competenza digitale sulla scala CIL (computer information literacy) è pari a 476 punti. Gli studenti italiani raggiungono un punteggio medio pari a 491, significativamente superiore a quello medio internazionale. Fra tutti i Paesi, l'Italia, con una differenza di 30 punti rispetto al ciclo IEA ICILS del 2018, ha fatto registrare il più ampio miglioramento (461 nel 2018 vs 491 nel 2023) e a questo progresso hanno contribuito tutte le macroaree geografiche. Sono però ampie e statisticamente significative le differenze territoriali: il punteggio medio è 511 nel Nord Ovest e si attesta a 440 al Sud Isola. In media, le studentesse italiane, con 500 punti, ottengono risultati migliori degli studenti (482 punti) nella scala di competenze digitali anche al Sud. Nella stessa indagine è stata osservata anche la capacità di pensiero computazionale degli studenti. Il punteggio medio a livello internazionale sulla scala di pensiero computazionale è pari a 483. L'Italia, con 482 punti, si colloca in linea con la media internazionale, ma anche in questa competenza i divari territoriali sono molto ampi e significativi: si va dai 423 punti al Sud Isola ai 504 del Nord Ovest. In Italia la percentuale di studenti che si colloca almeno al livello 2 corrisponde al 69% degli studenti, mentre è al 66% a livello internazionale. Né in Italia, né nella maggioranza dei Paesi si evidenziano differenze di genere statisticamente significative nella scala di pensiero computazionale (maschi 485 vs femmine 478).

Nel 2024, è stato pubblicato il rapporto europeo dell'indagine IEA ICCS 2022²⁰² che misura le competenze civiche e di cittadinanza degli studenti all'ottavo grado di scolarità (in Italia, 13enni) ed è stata diffusa dall'Unione Europea una sintesi dell'indagine internazionale²⁰³. Parallelamente, l'INVALSI ha pubblicato i risultati italiani del questionario europeo per gli studenti²⁰⁴. Si forniscono di seguito alcuni dati essenziali e si rimanda a questi documenti per ulteriori informazioni. La gran parte degli studenti in Europa si considera europea (95% in media; 96% in Italia), è orgogliosa di vivere in Europa (94% in media e in Italia), è orgogliosa che il proprio Paese sia un membro dell'Unione Europea (91 e 92% rispettivamente in Europa e in Italia) e si sente parte dell'Europa (89% in media; 94% in Italia). Riguardo agli atteggiamenti verso l'Europa, in media, gli studenti hanno percezioni positive dell'UE: l'89% degli europei (92% degli italiani) è d'accordo o fortemente d'accordo sul fatto che l'UE protegga i diritti umani e l'85% (89% in Italia) si è dichiarato d'accordo o fortemente d'accordo sul fatto che l'Unione sia positiva perché permette ai Paesi di condividere un insieme comune di regole e leggi. Riguardo alle aspettative per il futuro dell'Europa, si segnalano qui due scenari opposti: quello positivo e quello negativo più realizzabile. Lo scenario positivo che viene considerato probabilmente realizzabile dalla percentuale più elevata di studenti europei è quello relativo a una cooperazione più forte tra i Paesi (86%). Anche in Italia, questo è lo scenario positivo per cui si registra la percentuale più elevata di studenti (90%). Lo scenario negativo probabilmente realizzabile dalla percentuale più elevata di studenti italiani ed europei è l'aumento delle differenze economiche tra i Paesi ricchi e quelli poveri (Italia: 77%; media europea: 73%). Questo scenario è ulteriormente rafforzato da quello che prevede un probabile aumento dell'influenza di piccoli gruppi di ricchi sulla politica (Italia: 71%; media europea: 66%).

Per quanto concerne l'indagine OECD PISA 2022, a giugno e ottobre 2024 sono stati presentati da INVALSI due approfondimenti rispettivamente su alfabetizzazione finanziaria e pensiero creativo²⁰⁵. Nel paragrafo 3.3.5.2 si riportano i risultati di PISA Financial literacy, che contribuiscono agli obiettivi per lo sviluppo sostenibile. Per il pensiero creativo, indagine con un diverso impianto anche per quanto concerne l'attribuzione dei punteggi, i quindicenni italiani ottengono un risultato (mediamente circa 31 punti

202 Damiani, V., Agrusti, G., Losito, B., & Schulz, W. (2024). *Young citizens' views and engagement in a changing Europe*. IEA International Civic and Citizenship Education Study 2022 European report. International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).

203 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.

204 Si veda il sito INVALSI: https://invalsi-areaprove.cineca.it/index.php?get=static&pag=iea_iccs_risultati.

205 Si veda il sito INVALSI: https://invalsi-areaprove.cineca.it/index.php?get=static&pag=ocse_pisa_risultati_financial_literacy per l'alfabetizzazione finanziaria e https://invalsi-areaprove.cineca.it/index.php?get=static&pag=ocse_pisa_risultati_creative_thinking per il pensiero creativo.

su 60), inferiore alla media OCSE di 33 punti, con importanti divari geografici: mentre i quindicenni del Nord Est ottengono un punteggio medio di circa 34 punti, quelli del Sud arrivano a 28, una differenza considerata molto grande. Anche il tipo di scuola frequentata influenza il punteggio: i licei registrano un punteggio medio pari a circa 34, mentre i frequentanti la formazione professionale regionale si fermano al di sotto dei 24 punti in media. I punteggi variano anche in base alle caratteristiche personali degli studenti: esiste un'associazione chiara e significativa tra genere femminile e risultati in pensiero creativo in tutti i Paesi partecipanti, Italia inclusa. Il livello socioeconomico della famiglia è predittivo anche del pensiero creativo, con gli studenti avvantaggiati che superano i coetanei meno affluenti di circa 8 punti e mezzo in Italia e 9,5 in media nei Paesi partecipanti.

Sul versante delle indagini nazionali, il 2024 è stato un anno importante per l'andamento delle competenze misurate attraverso le prove nazionali INVALSI nei gradi 2, 5, 8, 10 e 13. Per questioni di spazio, ci si limita a esporre i dati relativi all'inizio e alla fine del percorso di istruzione, ovvero in II classe della scuola primaria e al grado 13, ultimo anno della scuola secondaria di II grado. In seconda primaria, per l'italiano continua a diminuire la quota di alunni che raggiungono almeno la fascia base di competenza, considerata accettabile, che passa dall'81% del 2021 (durante la pandemia) al 67% del 2024. Gli alunni di 7-8 anni, che nel 2024 hanno sostenuto le prove INVALSI di seconda primaria, nel 2021 avevano 4-5 anni e sono probabilmente quelli che hanno maggiormente sofferto dalla ridotta frequenza alla scuola dell'infanzia durante la pandemia. Sarebbero dunque da approfondire i motivi del basso rendimento in seconda primaria, poiché la lingua veicolare ha un impatto a lungo termine sull'acquisizione di tutte le altre competenze. In matematica, in seconda primaria si osserva invece una lieve ripresa: la quota di chi raggiunge almeno la fascia base sale al 67% ed era il 64% nel 2023, ma il 74% nel 2021. L'andamento nelle competenze di base preoccupa particolarmente nella macroarea Sud e Isole, nella quale la percentuale di alunni che non raggiungono un livello accettabile è sensibilmente più elevata rispetto alla media nazionale: in italiano e matematica, si colloca al di sotto della fascia base rispettivamente il 37 e il 38% degli alunni di questa macroarea, mentre le stesse medie a livello nazionale si attestano al 33%.

All'ultimo anno di scuola superiore, la forbice si amplia. In italiano e matematica, la quota di studenti che mediamente raggiunge il livello base dopo 13 anni di scolarità è pari rispettivamente al 56,5 e 52,5%, circa uno studente su due. Ciò che preoccupa è che al Sud e Sud e Isole, solo il 45,3 e il 46,7% degli studenti raggiunga il livello base in italiano, meno della metà. In matematica, gli studenti di queste due macroaree che ottengono competenze adeguate sono ancora inferiori, rispettivamente 40,8 e 39%. A livello diacronico, tuttavia, si può manifestare un cauto ottimismo: in italiano, il 56% degli studenti italiani raggiunge i traguardi previsti, 5 punti percentuali in più rispetto al 2023, quota che però è ancora distante dal 64% del 2019. In matematica, i risultati esaminati diacronicamente a totale Italia sono stabili dal 2021 al 2023, attestandosi al 50%, e in miglioramento per il 2024, che registra il 52% di studenti con competenze matematiche adeguate, seppure ancora lontani dal 61% del 2019. In questo caso, sono le regioni del Centro e del Meridione a trainare il miglioramento.

Per l'inglese, il panorama è leggermente più roseo: sebbene con forti differenze territoriali, dal 2021 al 2024 si osserva un miglioramento costante nella percentuale di studenti che raggiunge il livello B2 o il B1+ previsto al termine del ciclo di studi secondari, in lettura e in ascolto: dopo una flessione in entrambe le competenze di inglese nel 2021, a causa della pandemia, la percentuale di studenti che raggiunge il target aumenta, tanto che il 2024 fa registrare la quota più alta di studenti che raggiungono i traguardi di inglese lettura (60%) e inglese ascolto (45%), superando anche i dati pre-pandemia del 2019, rispettivamente del 55 e del 35%. Per l'inglese, tuttavia, meno di uno studente su tre raggiunge questo livello di padronanza della lingua ascoltata nelle regioni meridionali.

Guadando infine gli studenti eccellenti, ovvero quelli che al termine del secondo ciclo raggiungono almeno il livello 4 in Italiano e Matematica e conseguono il B2 in entrambe le prove di Inglese (*Reading* e *Listening*), si osserva che mediamente il 15% degli studenti italiani è in questa condizione, con un aumento di quasi due punti percentuali rispetto al 2023, ma con forti disparità territoriali: la regione con il primato di studenti migliori è il Friuli Venezia Giulia, in cui quasi uno studente su 4 (24,7%) raggiunge questi livelli, mentre all'opposto c'è la Calabria, con il 6,5% di eccellenze. Questi dati, se letti contestualmente a quelli opposti, relativi alla dispersione implicita²⁰⁶, consentono di leggere l'equità del sistema

²⁰⁶ Si considerano dispersi impliciti gli studenti che conseguono traguardi molto lontani da quelli attesi dopo tredici anni di scuola, ossia si fermano al livello 1 o 2 in Italiano e in Matematica e non raggiungono il livello B1 in entrambe le parti della prova di Inglese.

o, viceversa, i forti divari territoriali: le regioni con il maggior tasso di dispersione implicita sono quelle che faticano a sostenere gli studenti eccellenti, mentre le regioni più eque riescono a ridurre drasticamente la dispersione implicita, curando contemporaneamente le eccellenze (Figura 3).

Figura 3 – Progressi italiani verso gli obiettivi europei 2030 e confronto con i dati europei a 27 Paesi.
Fonte: Elaborazioni INVALSI su dati EU Education and training monitor, 2024 e 2023 relativi agli anni 2023 e 2022.

Obiettivi europei 2030	Europa	Italia	Dif Italia su precedenti rilevazioni
	% anno 2023		
Almeno il 96% dei bambini di età compresa tra i 3 anni e l'età di inizio dell'istruzione primaria obbligatoria dovrebbe partecipare all'educazione e alla cura della prima infanzia	93,1 ²⁰⁷	92,7	↑
La quota di coloro che abbandonano prematuramente l'istruzione e la formazione dovrebbe essere inferiore al 9%	9,5	10,5	↓
La percentuale di studenti insufficienti dovrebbe essere inferiore al 15% in			
Lettura (2022)	26,2	21,4	↓
Matematica (2022)	29,5	29,6	↑
Scienze (2022)	24,2	23,9	↓
La quota di studenti dell'ottavo anno che non raggiungono i risultati attesi in materia di informatica e alfabetizzazione informatica dovrebbe essere inferiore al 15%	Non disponibile ²⁰⁸		
Entro il 2025, almeno il 60% dei diplomati in istruzione e formazione professionale dovrebbe aver sperimentato un apprendimento basato sul lavoro come parte del proprio programma di istruzione e formazione professionale	64,5	25,9	↔
La quota di giovani tra i 25 e i 34 anni con un livello di istruzione terziaria dovrebbe essere almeno del 45%	43,1	30,6	↑
Entro il 2025, almeno il 47% degli adulti di età compresa tra 25 e 64 anni dovrebbe aver partecipato ad attività di apprendimento negli ultimi 12 mesi			
Adult Education Survey	39,5	29,0	N.D.
EU Labor Force Survey	25,1	21,3	N.D.

I dati INVALSI relativi alle competenze degli studenti confluiscono da anni nel Rapporto di AutoValutazione (RAV). Nel 2024, l'INVALSI ha nuovamente aggiornato il quadro teorico per l'autovalutazione delle scuole per la triennalità 2025-2028 del I e II ciclo di istruzione, come disposto dal D.P.R. 80/2013, con una novità molto rilevante: dall'anno scolastico 2025/2026, anche le scuole dell'infanzia parteciperanno all'autovalutazione di istituto (vedasi Par. 3.3.4.1). Questo risultato è stato raggiunto mediante valutazione

207 Nella relativa pagina web, l'EU Education and Training Monitor riporta un valore leggermente superiore per l'Europa, pari a 93,5%. Il dato in tabella deriva dalla relativa tabella scaricabile nella stessa pagina web <https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor/en/monitor-toolbox/country-page/italy.html>.

208 Non sono disponibili i dati elaborati dall'Unione Europea per l'Education and Training Monitor 2024, ma si rinvia al paragrafo 3.3.4.2 per le informazioni nazionali e internazionali rilevate attraverso l'indagine IEA ICILS.

ex ante della messa a sistema di un RAV per tutte le scuole dell'infanzia, inserite o meno in un istituto comprensivo o in un circolo didattico, statale o paritario. L'operazione, la più estesa mai gestita finora nel Sistema Nazionale di Valutazione, consentirà a circa 40.000 sedi scolastiche (incluse circa 20.000 scuole dell'infanzia) di autovalutare la qualità del proprio operato. Il RAV è infatti una preziosa miniera di informazioni su contesto scolastico e *input*, esiti per alunni e studenti, processi educativi, didattici e gestionali-organizzativi²⁰⁹. 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. Parteciperanno all'autovalutazione a sistema tutte le scuole dell'infanzia, del I e del II ciclo di istruzione e anche tutti i Centri Provinciali Istruzione degli Adulti (CPIA), mentre per l'Istruzione e Formazione Professionale regionale (leFP) nel 2025 è stato pubblicato il volume con i dati della sperimentazione RAV leFP, a cui si rimanda²¹⁰.

4.4.3 Istruzione terziaria e ricerca

Una misura utile a definire la qualità del sistema universitario è data dal tasso di abbandono tra il primo e il secondo anno dei corsi universitari²¹¹. Nel periodo pre-pandemico (tra il 2010/11 e il 2019/20) si è rilevato un miglioramento significativo di questo indicatore in tutte le tipologie di percorso universitario²¹²: il tasso di abbandono è sceso dal 15,6% all'11,7% nelle lauree triennali, dal 9,5% al 6,6% nelle lauree magistrali a ciclo unico e dall'8,1% al 4,9% nelle lauree magistrali biennali. Questo dato ha ricominciato ad aumentare in maniera significativa a partire dall'a.a. 2020/21, in corrispondenza del periodo della pandemia. Nel 2022/23 il tasso di abbandono delle lauree triennali è pari al 14%, quello dei corsi di laurea a ciclo unico è pari al 7,6% e quello delle lauree biennali è pari al 7,4%. Disaggregando i dati per area geografica dell'ateneo, si evidenziano divari territoriali significativi. Sempre nell'anno accademico 2022/23, il tasso di abbandono per le lauree triennali è pari al 15,6% nelle università del Mezzogiorno, al 13,9% per quelle del Centro e al 10,8% per quelle del Nord. Da segnalare che, nello stesso periodo, il tasso di abbandono per le lauree triennali risulta ancora più elevato nelle università telematiche, dove raggiunge il 26%, prescindendo quindi dal contesto territoriale. Per le lauree magistrali biennali e per i corsi a ciclo unico²¹³, il tasso di abbandono è pari al 9,1% nelle università del Mezzogiorno, al 7,5% nel Centro e al 6,1% nel Nord. Nel confronto internazionale²¹⁴, se si osservano le lauree triennali, il 39% degli studenti dei paesi OECD porta a termine il corso di laurea di iscrizione entro la sua durata teorica, a fronte di un 68% che completa il percorso tre anni dopo la durata teorica. Ne deriva che complessivamente circa un terzo degli studenti che si iscrivono a un corso di laurea finisce per non portarlo a compimento. Con riferimento al dato italiano, la quota di studenti che consegue il titolo di laurea triennale entro la durata prevista risulta molto inferiore rispetto alla media OECD e pari al 21%. Anche considerando un arco di tre anni oltre la durata prevista degli studi, l'Italia continua a registrare valori inferiori rispetto alla media OCSE: solo il 53% degli studenti completa il percorso triennale. Di conseguenza, il restante 47% non consegue il titolo e può essere considerato in situazione di abbandono (drop-out).

Per quanto riguarda i laureati, invece, gli indicatori quantitativi utilizzati da ANVUR nelle procedure di accreditamento periodico degli atenei²¹⁵ mostrano, nel periodo 2019-2023, trend positivi: la percentuale di laureati entro la durata normale del corso è aumentata in tutte le tipologie di atenei italiani. Gli atenei statali, pur partendo da valori più bassi, mostrano una crescita costante (dal 53,6% al 58,4%). Gli atenei non statali e telematici si mantengono su livelli più alti, con percentuali superiori all'80% negli ultimi anni, pur con lievi flessioni nel 2023. Complessivamente, il dato nazionale passa dal 57,2% al 64,5%, indicando un miglioramento dell'efficienza del sistema universitario, probabilmente favorito da interventi organizzativi e dall'adozione di strumenti digitali. Per quanto riguarda il livello di soddisfazione del proprio corso di studio dei laureati²¹⁶, nel periodo 2019-2023 la percentuale di laureati complessivamente soddisfatti si mantiene stabilmente su livelli molto alti in tutte le tipologie di ateneo. Gli atenei telematici registrano le percentuali più elevate, sempre superiori al 95%, con un leggero incremento fino al 2022 e una lieve flessione nel 2023 (93,8%). Anche gli atenei non statali mostrano un alto e costante livello di

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

210 Freddano, M. (a cura di 2024). *L'autovalutazione nell'Istruzione e Formazione Professionale. Rapporto sulla sperimentazione del RAV leFP in 173 sedi formative accreditate*. Milano: Franco Angeli-INVALSI <https://series.francoangeli.it/index.php/oa/catalog/book/1323>.

211 Il tasso di abbandono è calcolato sulle coorti degli studenti degli anni di riferimento.

212 Vedi Relazione CNEL 2024.

213 Le lauree biennali magistrali e le lauree magistrali a ciclo unico nell'analisi sono state considerate congiuntamente.

214 Education at a Glance, OECD 2022.

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

216 Fonte: Indagine AlmaLaurea 2023.

soddisfazione, che cresce leggermente fino a raggiungere il 93,4% nel 2023. Gli atenei statali si attestano su valori leggermente inferiori, intorno al 90%, ma comunque stabili nel tempo. Complessivamente, il dato nazionale cresce lievemente dal 90,2% del 2019 al 90,6% del 2023, confermando una diffusa soddisfazione tra i laureati rispetto alla qualità del percorso universitario.

Per quanto riguarda l'analisi sul tasso di occupazione²¹⁷ a uno e a tre anni dal titolo, possiamo affermare che nel breve periodo (a un anno dal titolo), i valori sono più bassi e più sensibili alle oscillazioni congiunturali, in particolare nel 2020, anno in cui si registrano i livelli più bassi in tutte le tipologie di ateneo, probabilmente a causa della crisi occupazionale legata alla pandemia. A partire dal 2021, però, si osserva un recupero significativo, con un aumento marcato soprattutto per gli atenei telematici, che nel 2023 raggiungono l'86,3%. Gli atenei statali, pur crescendo dal minimo del 2020 (60,5%), rimangono sotto la soglia del 72%, mentre gli atenei non statali si attestano nel 2023 al 76,3%. Nel medio periodo (a tre anni dal titolo), invece, le percentuali di occupazione sono sistematicamente più alte, con valori che superano l'80% in tutte le tipologie già nel 2019. Anche in questo caso si nota un lieve calo nel 2020, seguito però da una crescita costante fino al 2023, anno in cui gli atenei telematici raggiungono il 91%. Gli atenei statali migliorano più lentamente, ma comunque arrivano ad una percentuale molto elevata, registrando nel 2023 l'84,2%, a fronte di una media nazionale che si attesta all'84,7%.

4.5 Indicatori ONU SDGs e benessere equo e sostenibile (BES)

Tutto il Comparto Conoscenza contribuisce grandemente agli obiettivi ONU per lo sviluppo sostenibile. In questo paragrafo, si raggruppano le informazioni salienti sugli indicatori ONU SDGs e ISTAT BES.

4.5.1 Sistema integrato 0-6

Il Goal 4.2, *Equal access to preprimary education*, è illustrato nel paragrafo 4.3.1.

4.5.2 Istruzione primaria e secondaria

Per brevità e per evitare duplicazioni con le sezioni precedenti, nel paragrafo 3.3.5.2 si riportano esclusivamente le informazioni relative agli SDGs e si rimanda al paragrafo 3.3.3.2 per i dati salienti relativi all'istruzione sul benessere equo e sostenibile. All'istruzione primaria e secondaria sono collegati ben sei dei dieci obiettivi ONU per lo sviluppo sostenibile (UN SDGs). Nella relazione CNEL di quest'anno ci si sofferma su quelli per i quali vi sono informazioni aggiornate. Per il Goal 4.3, istruzione tecnica accessibile, si rimanda al paragrafo 3.3.2.2 per aggiornamenti normativi sul sistema italiano. Il principale aggiornamento concerne la competenza finanziaria (Goal 4.4), misurata nell'indagine OECD PISA 2022 Financial Literacy. Il punteggio medio degli studenti quindicenni italiani in questa competenza è 484, mentre la media internazionale si attesta a 498 punti, significativamente superiore a quella italiana. In questa edizione dell'indagine, l'Italia migliora di 17 punti rispetto al 2012, mentre il punteggio non si differenzia da quello raggiunto nel 2015 e nel 2018. Nel 2022, tuttavia, i divari territoriali e di genere si confermano anche per questa competenza: i quindicenni del Nord Ovest e del Nord Est ottengono punteggi medi (rispettivamente 509 e 506) superiori alla media italiana e anche a quella OECD, mentre i coetanei al Sud (448) e del Sud Isole (461) restano significativamente sotto la media nazionale e internazionale. Il punteggio medio in *financial literacy* presenta un divario di genere a favore dei ragazzi nelle quattro rilevazioni, dal 2012 al 2022, e a incidere nei risultati è anche il tipo di scuola: i liceali fanno registrare punteggi superiori, in media, ai coetanei che frequentano un istituto tecnico o professionale, anche regionale. PISA 2022 consente di raccogliere informazioni anche su atteggiamenti e comportamenti nei confronti delle tematiche finanziarie. Per esempio, quasi 8 quindicenni italiani su 10 dichiarano di saper gestire i propri soldi (in linea con la media OCSE) e più di 7 italiani su 10 confrontano i prezzi di diversi negozi prima di effettuare un acquisto. Per il Goal 4.5, *Gender and other disparities*, si sottolineano i dati già presentati in ordine al fenomeno degli ELET, marcatamente maschili, e il divario nelle competenze matematiche, di segno opposto, e si rimanda al paragrafo 3.3.4.2 sia per questo, sia per il Goal 4.6, *Universal literacy and numeracy*. Il Goal 4.7 è relativo all'educazione alla sostenibilità e al cambiamento climatico. L'Italia ha integrato questo ambito educativo nel curriculum dal 2020/2021, in parallelo con la

²¹⁷ Fonte: Indagine AlmaLaurea 2023.

reintroduzione dell'educazione civica in tutte le scuole²¹⁸. La ricerca internazionale sta delineando un quadro teorico per comprendere in che modo questo tipo di educazione si debba implementare e misurare. A questo scopo, l'INVALSI è partner del progetto Horizon Europe denominato *IMP>ACT*, che si propone di comprendere cosa gli studenti apprendono dall'Educazione alla Sostenibilità e ai Cambiamenti Climatici e come tali apprendimenti influenzino le loro opinioni e azioni. I risultati del progetto sono attesi per il 2027²¹⁹. Infine, per il Goal 4.8, Safe and effective schools, si segnala che dall'anno scolastico 2025/2026 tutte le scuole, dall'infanzia in avanti, parteciperanno all'autovalutazione mediante Rapporto di AutoValutazione predisposto dall'INVALSI (si veda par. 3.3.4.2). I dati delle autovalutazioni saranno disponibili a partire dal 2026.

4.5.3 Istruzione terziaria e ricerca

Le università e il sistema della ricerca scientifica giocano un ruolo centrale nella realizzazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, contribuendo attivamente al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs), in particolare l'Obiettivo 4 "Istruzione di qualità" e l'Obiettivo 9 "Innovazione e infrastrutture". Il primo mira a garantire entro il 2030 un accesso equo e inclusivo all'istruzione terziaria (Target 4.3) e a eliminare le disuguaglianze di genere e socioeconomiche nell'accesso all'istruzione (Target 4.5). Tra il 2019 e il 2023 l'Italia ha registrato un recupero nel livello di istruzione terziaria, con la quota di adulti tra i 25 e i 64 in possesso di titolo terziario²²⁰ che è passata dal 19,7% al 21,6%²²¹. Tuttavia, questo progresso rimane ben al di sotto della media UE27, salita nello stesso periodo dal 31,7% al 35,1%. Tra gli altri grandi Paesi comunitari (i cosiddetti "Big UE"), la Francia ha visto la propria percentuale salire dal 38,0% al 42,4%, la Spagna dal 38,6% al 41,4% e la Germania dal 29,9% al 33,0%. All'interno del territorio nazionale, le regioni del Centro continuano a detenere il primato, con un aumento dal 23,8% al 25,6%, e a seguire le regioni del Nord-ovest e Nord-est (da 20,8% a 22,8% e da 20,9% a 22,0% rispettivamente). Sud e Isole, pur in crescita (dal 16,2% al 18,4% e dal 15,1% al 17,3%), restano ancora lontani dai livelli del resto del Paese e contribuiscono a mantenere il divario nazionale nei confronti della media comunitaria e degli altri Big UE. Sul versante di genere, nello stesso arco temporale le donne italiane con titolo terziario sono aumentate dal 22,5% al 24,9%, mentre gli uomini sono passati dal 16,8% al 18,3%, ampliando il divario interno da 5,7 a 6,6 punti percentuali. Anche nell'UE27 si osserva un gap crescente (da 4,5 a 5,9 punti), con le donne in aumento dal 33,9% al 38,0% e gli uomini dal 29,4% al 32,1%. Purtroppo, il gap tra l'Italia e la media UE27 si mantiene simile, nel quinquennio, anche concentrando sulla fascia tra i 25 e i 34 anni: i "giovani adulti" italiani con un titolo di studio terziario sono passati dal 27,9% del 2019 al 30,6% del 2023, segnando un progresso significativo ma ancora insufficiente rispetto alla media UE27, salita nello stesso arco dal 39,6% al 43,1%. Anche il distacco con i principali Paesi europei resta preoccupante: Spagna, Francia e Germania, tutte in crescita nel quinquennio considerato, arrivano, nel 2023, ad una quota, rispettivamente, del 52,0%, 51,9% e 37,9%. Nel segmento 25-34 anni il divario territoriale in Italia si rivela particolarmente marcato: nel 2023 la quota di giovani laureati nel Centro sfiora il 35,5%, mentre al Nord-ovest si attesta al 33,4% e al Nord-est al 32,3%. Il contrasto con il Mezzogiorno è netto: il Sud raggiunge solo il 26,0% e le Isole il 22,9%, valori addirittura inferiori di 9-12 punti rispetto al Centro. Se confrontiamo questi dati con l'intera popolazione adulta 25-64 anni, emergono due aspetti cruciali. Primo, la fascia 25-34 anni registra livelli più elevati in tutte le ripartizioni, segno di una generazione più istruita rispetto alle coorti precedenti. Secondo, però, il gap tra le diverse aree del Paese risulta ancora più marcato, mostrando un sistema che sembra tendere ad aumentare le spaccature interne piuttosto che sanarle. Infine, anche per quanto riguarda il terzo ciclo della formazione terziaria²²², il divario con la media UE27, pur assottigliandosi, resta significativo: mentre la media UE27 si attesta nel 2023 a 1,9 ogni 1000 giovani adulti (25-34 anni), l'Italia, pur crescendo sensibilmente dall'1,2 del 2019, si ferma a 1,6. Rimane alto il divario anche con la Germania (al 2,6‰ della popolazione tra i 25 e i 34 anni), la Spagna (2,2‰) e la Francia (1,9‰).

L'università rappresenta anche un attore strategico per l'innovazione, come evidenziato dal Target 9.5, che invita i paesi a potenziare la ricerca e ad aumentare la spesa in R&S. In Italia, nel 2023 l'investimento

218 Si veda sito dell'Education and Training monitor 2024: <https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor/it/country-reports/italy.html>.

219 Si veda sito internazionale del progetto: <https://impactforaction.eu/>.

220 Nell'ambito del confronto internazionale, per titolo di studio terziario si intendono tutti quei titoli rilasciati a seguito di un percorso formativo post-scolastico che conferisce competenze accademiche e/o professionali avanzate. A livello internazionale, la Classificazione ISCED 2011 distingue quattro livelli di istruzione terziaria: ISCED 5: cicli brevi post-secondari, orientati al lavoro (ad es. i diplomi di tecnico superiore ITS); ISCED 6: primo ciclo universitario o titolo equivalente (comprende le lauree triennali, i diplomi AFAM di I livello, i master di I livello); ISCED 7: secondo ciclo universitario o titolo equivalente (ad es. le lauree magistrali, i diplomi AFAM di II livello, i master di II livello e le scuole di specializzazione medica); ISCED 8: terzo ciclo, finalizzato alla ricerca avanzata (titoli post-laurea quali il dottorato di ricerca).

221 Fonte dati: EUROSTAT.

222 Corrispondente al livello ISCED 8: dottorato di ricerca e titoli ad esso equivalenti.

complessivo in Ricerca e Sviluppo ha raggiunto l'1,5% del PIL, di cui circa un terzo riconducibile al comparto universitario, con 6,5 ricercatori ogni 1.000 occupati e oltre 150.000 addetti in attività di R&S nelle istituzioni accademiche²²³. Nonostante questi segnali incoraggianti, permangono criticità legate alla scarsità di risorse, alla frammentazione dei progetti e alla difficoltà nel trattenere giovani talenti²²⁴. Il contributo dell'università alla sostenibilità non si limita alla formazione e alla produzione scientifica, ma si estende alla cosiddetta "terza missione", attraverso cui gli atenei promuovono il trasferimento tecnologico, la diffusione della cultura scientifica e il supporto allo sviluppo locale. Per rafforzare l'impatto del sistema universitario sugli SDGs è necessario colmare i divari strutturali, valorizzare le competenze interdisciplinari e promuovere politiche pubbliche orientate all'inclusione, alla qualità e all'innovazione.

All'interno del sistema di indicatori del Benessere Equo e Sostenibile (BES)²²⁵, il comparto dell'università e della ricerca è monitorato attraverso diversi domini chiave, in particolare "Istruzione e formazione" e "Innovazione, ricerca e creatività". In questi domini, il BES misura il livello di istruzione raggiunto dalla popolazione, l'accesso alla formazione continua e le competenze acquisite. Secondo il Rapporto BES nel 2023, solo il 9% degli adulti tra i 25 e i 64 anni ha partecipato ad attività di formazione continua, evidenziando la necessità di rafforzare le opportunità di apprendimento permanente e l'integrazione tra università e mondo del lavoro. Il dominio "Innovazione, ricerca e creatività" fotografa invece la capacità del Paese di produrre conoscenza e trasformarla in sviluppo. Nel 2023 si contavano 6,5 ricercatori ogni 1.000 occupati (in crescita rispetto ai 6,2 del 2022) e una spesa media in R&S da parte delle imprese di circa 1.200 euro per addetto. Le università italiane contribuiscono in modo sostanziale a questi risultati, ma soffrono ancora per il basso livello di finanziamento strutturale, per la difficoltà di trattenere i giovani ricercatori e per una limitata capacità di trasferimento tecnologico. Il BES sottolinea anche le disuguaglianze territoriali nell'accesso alla ricerca e all'alta formazione, soprattutto nel Mezzogiorno, dove la densità di infrastrutture scientifiche e la presenza di poli universitari innovativi restano limitate. Per rafforzare il contributo delle università al benessere equo e sostenibile, è essenziale promuovere l'accessibilità all'istruzione terziaria, potenziare la terza missione degli atenei e valorizzare la produzione di conoscenza come bene comune al servizio della coesione sociale e dello sviluppo inclusivo. L'integrazione tra il quadro internazionale degli SDGs e il sistema nazionale degli indicatori BES mette in luce il potenziale trasformativo del sistema universitario e della ricerca nel promuovere uno sviluppo sostenibile, equo e inclusivo: da un lato, attraverso l'ampliamento dell'accesso alla conoscenza, il rafforzamento delle competenze e la riduzione delle disuguaglianze educative; dall'altro, mediante la produzione di innovazione e la valorizzazione della conoscenza come leva per il benessere collettivo, la coesione sociale e la resilienza territoriale.

4.6 Valutazione di comparto e indicazioni di miglioramento

Per la valutazione di comparto, nel 2024 il gruppo redazionale ha concordato un criterio generale di qualità, che qui si ripropone. Il giudizio valutativo descrittivo su efficienza ed efficacia per l'utenza su ciascun segmento del sistema (Sistema 0-6, Istruzione primaria e secondaria, Università e Ricerca) si fonda sul criterio generale di qualità. 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 verticale del comparto Conoscenza dall'infanzia all'università. Considerare efficienza ed efficacia insieme consente da un lato di apprezzare l'oculatezza dei decisori politici nell'utilizzo delle risorse, dall'altro di mettere al centro l'utenza, in linea con gli SDGs, con gli obiettivi Europa 2030 e con gli indicatori BES.

4.6.1 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 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.

²²³ Rapporto SDGs 2024. *Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*. ISTAT.

²²⁴ Rapporto Biennale 2023. *Rapporto sul sistema della formazione superiore e della ricerca*. ANVUR.

²²⁵ Rapporto BES 2023. *Il benessere equo e sostenibile in Italia*. ISTAT.

4.6.2 Sintesi valutativa e indicazioni per il miglioramento del comparto Conoscenza

4.6.2.1. Sistema integrato 0-6

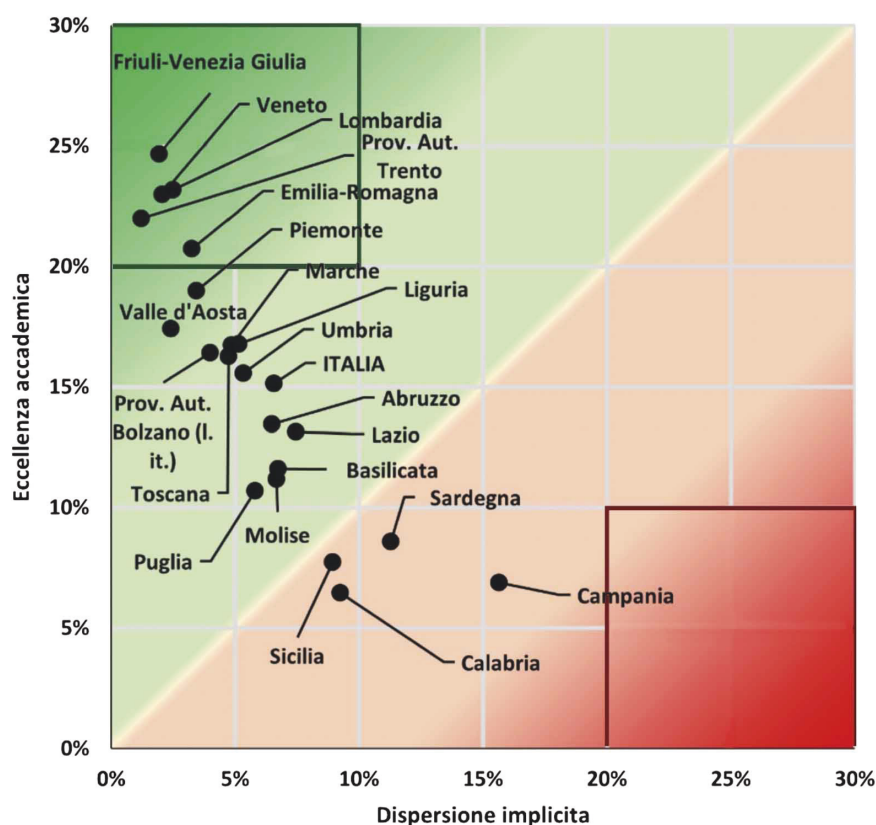
Il sistema integrato di educazione e istruzione dell'infanzia 0-6, per molto tempo sottofinanziato rispetto ad altri Paesi OCSE ed europei, ha visto un'inversione di tendenza, dopo l'avvio della riforma del 2015, per effetto degli investimenti previsti dal PNRR a decorrere dal 2022. Si può quindi affermare che il combinato disposto di PNRR e calo delle nascite abbia efficientato il sistema, che però non raggiunge ancora larghe fasce di utenza potenziale. L'implementazione del sistema integrato, a quasi dieci anni dalla riforma, presenta luci e ombre e appare ancora come un "cantiere aperto". Sul piano strutturale, i finanziamenti del PNRR faticano a tradursi in realizzazioni, nonostante la riduzione degli obiettivi iniziali e le disposizioni di accelerazione. Inoltre, anche a fronte di questi investimenti, rimarranno due criticità principali. La prima riguarda i gap territoriali nell'offerta dei servizi che non vengono superati con le realizzazioni in atto; la seconda, ancora presente e già segnalata nelle precedenti relazioni CNEL, riguarda il finanziamento della gestione dei nuovi posti creati, aspetto fondamentale, e critico, per i Comuni e per le famiglie, per lo meno finché non verrà messo a regime un incremento di finanziamento di parte corrente. Sul fronte del rapporto tra offerta e domanda di servizi, va segnalata ancora una volta la presenza di liste di attesa, che si verifica in più del 60% delle sedi dei servizi educativi.

Sul versante strutturale, il sistema risente della riorganizzazione territoriale della rete scolastica recentemente avviata, e della difficoltà di costituire veri e propri poli per l'infanzia. A ciò si accompagna la situazione del personale educativo, sia in servizio sia da reclutare, soprattutto riguardo al tema dei titoli di studio, già segnalato nella precedente Relazione CNEL, sia alla nuova previsione legislativa dell'obbligo di iscrizione all'istituendo albo professionale. Resta sempre irrisolto il problema dei dieci diversi contratti collettivi di lavoro applicati agli educatori, per i quali andrebbe introdotto un "contratto quadro" che stabilisca i punti essenziali del rapporto lavorativo. Infine, le nuove Indicazioni nazionali per la scuola dell'infanzia non sembrano risolvere l'esigenza, avvertita e in precedenza segnalata nella Relazione CNEL, di definire uno specifico curriculum 0-6 e ciò impedisce una compiuta valutazione dei servizi.

4.6.2.2 Istruzione primaria e secondaria

Il settore Istruzione 6-18 mostra perduranti divari negli investimenti in istruzione, al di sotto delle medie OCSE e, nonostante i progressi, è quindi efficiente per effetto degli stanziamenti relativamente contenuti e dell'ampliamento della platea di giovani che completano l'istruzione secondaria; raggiunge la propria utenza potenziale in modo parzialmente inclusivo, producendo *output* sufficienti in percentuale sulla popolazione in età e questo miglioramento rispetto alla Relazione CNEL 2024 è principalmente derivante dal contenimento della dispersione scolastica, ancora elevata, però, tra i maschi. La maggiore sfida per i prossimi anni è quella della qualità degli *outcome* non sempre ottimali per bambini e ragazzi, secondo i dati nazionali e internazionali di riferimento che, nonostante dei progressi, presentano marcate differenze territoriali e di genere. Per affrontare la sfida della qualità, gli investimenti PNRR (Agenda Nord e Agenda Sud) appaiono fondamentali anche per recuperare le competenze dopo la Pandemia da COVID-19. Coniugare eccellenza accademica ed equità è possibile, come mostrano i dati di alcune regioni italiane sul contenimento della dispersione implicita e sulle eccellenze (Figura 4).

Figura 4 - Eccellenza accademica e dispersione scolastica implicita al grado 13 per regione. Fonte: presentazione DATI INVALSI 2024.



4.6.2.3 Università e Ricerca

Il quadro che emerge dall'analisi del sistema universitario e della ricerca italiana restituisce una realtà articolata, nella quale convivono dinamiche di sviluppo ed elementi di criticità, con segnali incoraggianti sul piano dell'efficienza e della partecipazione, e alcuni aspetti su cui è necessario un rafforzamento strutturale. Negli ultimi anni si è registrato un sensibile incremento dei laureati, con un +14,5% tra il 2019 e il 2023. Particolarmente dinamica è la crescita dei laureati magistrali biennali, che evidenzia un consolidamento del secondo ciclo della formazione universitaria. A ciò si affianca il ruolo sempre più rilevante delle università telematiche, che hanno triplicato il numero di laureati nello stesso periodo, mostrando una capacità significativa di risposta a nuovi bisogni formativi. Sul piano dell'efficienza del sistema, si osserva un miglioramento nella regolarità dei percorsi di studio: la quota di laureati entro la durata normale del corso è cresciuta costantemente, passando dal 57,2% al 64,5%. Anche il livello di soddisfazione degli studenti si mantiene elevato in tutte le tipologie di ateneo, con percentuali superiori al 90% e valori particolarmente alti tra i laureati telematici. Sul versante dell'inserimento lavorativo, i dati sono positivi: già a un anno dal conseguimento del titolo si osserva una tendenza al recupero post-pandemico, mentre a tre anni le percentuali di occupazione superano l'84% a livello nazionale. Va inoltre rilevata la capacità programmatica espressa attraverso il PNRR, con una quota di risorse formalmente attivate pari al 90% nella Missione 4 "Istruzione e Ricerca", a conferma di una forte volontà di investimento sul settore. Infine, si conferma la centralità dell'università anche nelle attività di terza missione, come il trasferimento tecnologico e il supporto allo sviluppo locale, che ne amplificano il ruolo come motore di innovazione e coesione sociale. Accanto a questi segnali positivi, persistono alcuni elementi su cui è opportuno continuare a intervenire. Il livello di investimento pubblico destinato all'istruzione terziaria rimane inferiore alla media europea, sia in rapporto alla spesa complessiva dello Stato sia in

termini di PIL. Permangono inoltre divari territoriali significativi: il Mezzogiorno mostra valori più contenuti in termini di conseguimento dei titoli di istruzione terziaria e regolarità dei percorsi. Il tasso di abbandono nei corsi universitari, dopo anni di contrazione, risulta in crescita, specialmente nei corsi triennali, con elementi di maggiore criticità nel Mezzogiorno. Per le AFAM negli ultimi tre anni il tasso di abbandono tra il primo e il secondo anno ha mostrato un andamento altalenante, con un peggioramento nel 2022/2023 rispetto al 2021/2022 (più abbandoni, pari a +8 punti percentuali) e un parziale recupero nell'anno accademico successivo (meno abbandoni, pari a -5 punti percentuali). Anche l'attuazione dei progetti finanziati attraverso il PNRR richiede attenzione: al netto della programmazione, i dati aggiornati a marzo 2025 indicano che solo il 40% delle risorse risulta effettivamente speso.

Infine, la quota di giovani tra i 25 e i 34 anni in possesso di un titolo terziario si attesta nel 2023 al 30,6%, ben al di sotto della media UE (43,1%) e dei livelli di Paesi come Francia e Spagna. Si tratta di un indicatore chiave dello stato complessivo dell'istruzione terziaria e della ricerca, che riflette le disuguaglianze territoriali e sociali profonde e che rappresenta, per questo, una leva cruciale per interpretare sfide e opportunità del sistema universitario italiano in un'ottica di sviluppo equo, inclusivo e sostenibile.

4.7 Conclusioni

Complessivamente, gli investimenti nel comparto Conoscenza restano al di sotto dei riferimenti internazionali, ma i dati di input si possono leggere positivamente, in termini di efficienza di sistema nella spesa pubblica per istruzione, come già evidenziato nella Relazione Annuale CNEL 2024. In questa prospettiva, si considerano soddisfacenti gli output e anche alcuni outcome in relazione agli investimenti effettuati, soprattutto per i numerosi dati che evidenziano alcuni miglioramenti diacronici costanti 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 di diplomati e laureati; la diminuzione di NEET e abbandoni scolastici dimezzati; alcuni segnali di miglioramento nelle competenze degli studenti di scuola secondaria. Tra gli aspetti di sistema da migliorare, si segnalano: la lenta implementazione del sistema integrato 0-6; le basse competenze alfabetiche degli alunni di II primaria e in generale i divari territoriali e di genere negli esiti di apprendimento di scuola primaria e secondaria; la bassa percentuale di giovani con titolo di istruzione terziaria. Il miglioramento degli apprendimenti, dall'infanzia in avanti, è dunque la finalità da continuare a perseguire chiaramente e tenacemente, soprattutto in certe aree del Paese e considerando i divari di genere. È un'impresa complessa, che necessita della mobilitazione di tutti gli attori del sistema, per quanto di propria competenza, su più fronti, più aspetti, con metodologie differenziate e con interventi che prevedano la valutazione degli impatti conseguiti per l'utenza. Si tratta quindi di investire di più e in modo più coordinato nella ricerca educativa. In questo scenario, l'(auto-)valutazione delle istituzioni educative, scolastiche e universitarie rappresenta un tassello fondamentale, che dovrebbe consentire di migliorare nel tempo la qualità complessiva del sistema. Come già sottolineato nella Relazione CNEL 2024, il dialogo fra i tre segmenti del comparto potrebbe ulteriormente rafforzare la collaborazione a tutti i livelli, per una presa in carico longitudinale dell'utenza, dall'infanzia all'università.

5. Servizi di supporto per le imprese, con riferimento all'obiettivo 9 dell'Agenda ONU 2030

con i contributi del Ministero delle Imprese e del Made in Italy e di Unioncamere²²⁶

5.1 Introduzione

Nel contesto di crescente instabilità geopolitica ed economica che caratterizza l'attuale fase storica, la capacità dei sistemi pubblici di sostenere lo sviluppo del tessuto produttivo nazionale assume un ruolo strategico, ancor più quando orientata alla promozione di un'innovazione diffusa e sostenibile. In tale prospettiva, i servizi pubblici di supporto alle imprese, con particolare riferimento all'accessibilità e all'efficacia degli strumenti incentivanti, si configurano come leve fondamentali per accompagnare i processi di trasformazione tecnologica e per favorire una transizione industriale resiliente, in linea con i principi tracciati dall'Obiettivo 9 dell'Agenda ONU 2030.

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

Nel prosieguo si offrirà un'analisi articolata dell'azione pubblica in materia di incentivi alle imprese, con un focus specifico sugli strumenti orientati alla ricerca, sviluppo e innovazione. L'obiettivo è quello di valutare non solo la consistenza e la distribuzione delle risorse, ma anche la loro effettiva capacità di incidere sui comportamenti del sistema produttivo, attraverso l'osservazione degli indicatori Sustainable Development Goals (SDG's) e di Benessere Equo Sostenibile (BES) più rappresentativi e attraverso il confronto con il quadro europeo.

Inoltre, saranno analizzati in modo approfondito e strutturato i servizi di supporto offerti dal sistema camerale italiano – composto dalle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (CCIAA) e dalla loro unione nazionale, Unioncamere – con un focus specifico sull'accessibilità degli incentivi e delle agevolazioni per le imprese. L'analisi è condotta ponendo tali attività in relazione diretta con l'Obiettivo 9 dell'Agenda 2030: "Imprese, Innovazione e Infrastrutture", con l'obiettivo di valutare come le azioni intraprese dal sistema camerale contribuiscano concretamente al raggiungimento dei target specifici di questo obiettivo, promuovendo un'industrializzazione inclusiva e sostenibile, favorendo l'innovazione e supportando la resilienza delle imprese. Particolare attenzione è dedicata all'esame dei principali portali digitali e delle iniziative specifiche gestite dal sistema camerale per facilitare l'accesso agli incentivi, tra cui la piattaforma Restart di Infocamere, il Portale Agevolazioni coordinato da Innextra, i bandi per la tutela della proprietà industriale (Disegni+, Marchi+), i Punti Impresa Digitale (PID), le iniziative per la Certificazione della Parità di Genere e i bandi dedicati alle aree colpite dal sisma (Bando Sisma PNC).

5.2 Input di sistema e risorse

Il supporto alle imprese rappresenta uno degli strumenti fondamentali attraverso i quali gli Stati sostengono la crescita del proprio sistema economico-produttivo e stimolano la competitività degli attori economici che lo animano, anche al fine di far fronte ai fallimenti di mercato che caratterizzano le economie nazionali. In un mercato globale sempre più caratterizzato da pressioni competitive e crisi geopolitiche che compromettono la disponibilità e il costo dei fattori produttivi, il sostegno statale si configura infatti come un indispensabile supporto strategico volto a controbilanciare l'instabilità dei mercati e supportare i processi di crescita delle imprese, alla luce delle priorità strategiche individuate a livello centrale.

²²⁶ Per il Ministero delle Imprese e del Made in Italy: dott. Giuseppe Bronzino e dott. Giuseppe Nobile. Per Unioncamere: dott. Giuseppe Tripoli e dott. Gaetano De Benedictis.

In tale contesto, gli incentivi alle imprese costituiscono una delle principali forme di supporto statale e possono assumere molteplici forme in funzione delle caratteristiche e degli obiettivi perseguiti. A prescindere dalle differenti forme agevolative che può assumere il supporto alle imprese e dalle molteplici fonti nazionali e unionali che concorrono ad alimentarlo, tra le principali finalità di sostegno al sistema produttivo, l'innalzamento della capacità di ricerca e innovazione riveste un ruolo strategico di primo piano. Insieme al supporto al sistema imprenditoriale, volto a contrastare gli effetti delle crisi economiche e al supporto diretto a stimolare gli investimenti produttivi delle imprese, l'innalzamento della capacità di ricerca, sviluppo e innovazione (R&S&I) riveste un'importanza crescente nelle politiche di sviluppo di tutti gli Stati.

Come evidenziato da un'ampia letteratura, la crescita della competitività delle imprese è strettamente correlata all'incremento della capacità innovativa. Da questo punto di vista, il ridotto livello di investimenti in R&S&I che caratterizza l'Italia, anche a causa di una struttura produttiva composta prevalentemente da imprese di ridotta dimensione, rappresenta uno degli elementi di rallentamento della crescita del sistema produttivo e, quindi, una delle dimensioni target di intervento delle politiche nazionali anche in risposta ai fallimenti di mercato che caratterizzano gli investimenti in questo ambito.

Al fine di consentire agli Stati membri di supportare la competitività delle imprese e perseguire lo sviluppo di talune attività e territori senza compromettere lo sviluppo e il funzionamento del mercato interno, all'interno dell'Unione europea, il sistema di incentivi è sottoposto ad una regolamentazione specifica. L'articolo 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) dispone, infatti, l'incompatibilità con il mercato interno degli aiuti concessi dagli Stati che falsino o minaccino di falsare la concorrenza. Pertanto, gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione i progetti diretti a istituire o modificare gli aiuti, affinché questa possa valutarne la compatibilità o meno con il mercato interno, a norma dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE. All'interno di tale perimetro normativo, il Regolamento (UE) n. 651/2014 (Regolamento generale di esenzione per categoria, di seguito GBER) consente l'istituzione di aiuti di Stato che rispettino determinate caratteristiche settoriali e dimensionali, esentando gli Stati membri dall'obbligo di notifica e consentendo loro di sostenere la crescita economica dei propri territori senza configurare un ingiusto vantaggio competitivo.

Lo *State Aid Scoreboard* offre una panoramica della spesa in aiuti di Stato effettuata da ciascuno dei Paesi appartenenti all'Unione europea, sulla base delle informazioni trasmesse annualmente dagli stessi, secondo quanto previsto dall'articolo 6, comma 1, del Regolamento (UE) n. 794/2004, sugli aiuti erogati a favore di industrie e servizi.

Complessivamente, secondo lo *State Aid Scoreboard* 2024, nel 2023 gli Stati membri dell'Ue hanno destinato un totale di 186,78 miliardi di euro per gli aiuti di Stato, pari all'1,09% del loro PIL. Rispetto al totale di circa 186 miliardi, gli aiuti di Stato legati a misure di contrasto agli effetti della crisi pandemica e delle conseguenze del conflitto russo-ucraino hanno costituito il 27% della spesa totale per aiuti, mentre il restante 73% è stato impiegato per obiettivi non legati alla crisi, in conformità con le regolari normative sugli aiuti di Stato.

In valori nominali, lo Stato membro che ha destinato maggiori risorse è la Germania con 50,59 miliardi di euro, pari a circa il 27% della spesa complessiva per gli aiuti di Stato nell'Ue; seguono la Francia, con poco più di 36 miliardi di euro (19% del totale), l'Italia con circa 22 miliardi di euro (12% del totale) e la Spagna con circa 12 miliardi di euro (7% del totale). In ultimo, lo Stato membro che ha speso meno è lo Stato di Cipro con circa 142 milioni di euro (meno dello 0,1% della spesa totale per gli aiuti di Stato).

Osservando la dinamica della spesa in aiuti di Stato degli ultimi dieci anni, nel periodo 2013-2023, si rileva una tendenza stabile all'aumento della spesa per aiuti di Stato, con un picco significativo nel 2020 e 2021 a causa degli interventi legati alla crisi Covid-19, seguito da una contrazione nel 2022-2023. Anche escludendo il 2020 e 2021, la spesa per aiuti di Stato degli Stati membri dell'UE è quasi raddoppiata dal 2013 al 2019, passando dai 78,4 miliardi di euro del 2013 ai 153,3 miliardi di euro nel 2019 (valori a prezzi costanti).

Con specifico riferimento all'Italia, in seguito all'introduzione delle misure volte a contrastare gli effetti della crisi pandemica, a partire dal 2020 è stato registrato un netto aumento della spesa in aiuti di Stato. Passando dai circa 8 miliardi del 2019 agli oltre 33 miliardi del 2020, l'Italia ha segnato la maggiore variazione della spesa nel periodo considerato (+332%).

Con riferimento alle tipologie di strumenti utilizzati, la sovvenzione diretta è il tipo di aiuto largamente più utilizzato nell'intero periodo 2013-2023, con percentuali prossime al 60% (59% nel 2023) del totale speso per tutto il periodo considerato ad eccezione degli anni 2020 e 2022. In conseguenza della pandemia, il contributo diretto ha, infatti, visto ridursi la quota percentuale rispetto al totale a favore degli strumenti come le garanzie. Il secondo strumento più utilizzato è, invece, rappresentato dalle agevolazioni fiscali, cui fa riferimento il 20% della spesa complessiva del 2023. Rispetto a tale andamento, l'Italia si distingue per utilizzo maggiore delle agevolazioni fiscali rispetto alle sovvenzioni dirette. Guardando alla distribuzione degli aiuti di Stato per finalità di policy e circoscrivendo l'analisi agli aiuti riguardanti misure non legate a contenere gli effetti del conflitto russo-ucraino e le conseguenze della pandemia da Covid-19, secondo quanto riportato dallo *State Aid Scoreboard* 2024, la "Tutela ambientale" (inclusi gli aiuti per il risparmio energetico) rappresenta il principale obiettivo di policy perseguito dagli Stati membri, facendo registrare un valore di poco più di 55 miliardi di euro nel 2023 (+20% rispetto al 2022). Il secondo obiettivo è rappresentato invece dalla "Ricerca, Sviluppo e Innovazione" con circa 16 miliardi di euro di spesa nel 2023 (+22% rispetto al 2022), seguito dallo "Sviluppo regionale" con circa 15 miliardi di euro (+4% rispetto al 2022).

In aggiunta al quadro restituito dallo *State Aid Scoreboard*, è utile considerare quanto rappresentato dall'*European Innovation Scoreboard* (EIS) che offre una valutazione comparativa delle prestazioni in ricerca e innovazione degli Stati membri dell'Ue, anche in raffronto ad altri paesi europei non membri e ad alcuni paesi extraeuropei. Nel 2024, l'Italia si conferma tra gli "innovatori moderati" con un lieve incremento dell'indicatore sintetico (+0,8 rispetto al 2023), pur mantenendosi al di sotto della media europea. Tra i principali paesi di riferimento, la Germania registra un calo significativo dell'indicatore (-3,9%), mentre la Spagna migliora significativamente il proprio punteggio (+2,2%) e la Francia rimane più o meno stabile (+0,2%).

Per quanto riguarda le differenti dimensioni di cui si compone l'indicatore EIS, l'Italia si caratterizza negativamente nelle aree "Finanza e supporto" (punteggio di 64,9, fatto 100 la media Ue), "Investimenti delle imprese" (69,8) e "Risorse umane" (73,8), con punteggi inferiori rispetto alla media Ue. Di contro, il Paese eccelle nella dimensione "Innovatori", posizionandosi al quinto posto con un punteggio di 151,3, in ulteriore miglioramento rispetto al dato dello scorso anno e in controtendenza rispetto a quanto registrato dalla maggior parte degli altri Stati.

5.3 Output e servizi resi

Il supporto alle imprese si manifesta attraverso un complesso sistema di incentivi attivi sul territorio nazionale e articolati per le diverse Amministrazioni Centrali e Regionali, in funzione delle specifiche competenze tematiche e in un'ottica di sinergia e complementarietà.

La Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive (di seguito "Relazione 266" o "Relazione"), prevista dall'art. 1 della legge 266/1997 e redatta dal Ministero delle imprese e del made in Italy, rappresenta una delle fonti principali per tracciare un quadro sullo stato e l'andamento degli interventi di supporto al sistema economico-produttivo, offrendo una quantificazione del supporto offerto alle imprese.

Complessivamente, dall'edizione 2024 della Relazione risulta attivo un totale di oltre 2.500 interventi agevolativi differenti, di cui circa 300 di competenza di Amministrazioni centrali e la restante quota di competenza di Amministrazioni regionali. Con riferimento al 2023, escludendo dal perimetro di analisi gli interventi in forma di garanzia, la relazione riporta un totale di oltre 1 miliardo di domande di agevolazione approvate (-27% rispetto al 2022), oltre 18,5 miliardi di euro di agevolazioni concesse (-42% rispetto al 2022), circa 10 miliardi di euro di agevolazioni erogate (-9% rispetto al 2022) e poco meno di 500 miliardi di investimenti agevolati (+47% rispetto al 2022). Così come evidenziato, la quasi totalità delle variabili considerate fa registrare un andamento decrescente rispetto al precedente anno di rilevazioni. Tuttavia, allargando la prospettiva di analisi agli ultimi 6 anni (2018-2023), emerge un andamento complessivamente crescente di tutte le variabili e l'eccezionalità dei valori registrati nel 2022.

Guardando alla distribuzione territoriale dei beneficiari per macroarea, emergono elementi interessanti rispetto alle quantificazioni sopraesposte. Nel confronto 2022-2023, ad esempio, la diminuzione del nu-

mero delle domande approvate è largamente imputabile alla performance del Mezzogiorno, dove tale valore è passato da oltre 850 mila unità a circa 300 mila (30% delle domande del 2023), registrando un calo di oltre il 64% rispetto al 2022. Al contrario, nel Centro-Nord, il numero delle domande approvate ha registrato un aumento del 33%, attestandosi a circa 700 mila unità (70% delle domande del 2023). Riguardo alle agevolazioni erogate, nel 2023 il Centro-Nord ha mostrato una dinamica in aumento del 18%, raggiungendo il valore massimo dell'intero periodo considerato (6,5 miliardi di euro); di contro, il volume di spesa nel Mezzogiorno ha segnato una contrazione del 36%, portando il valore complessivo a poco più di 3,4 miliardi di euro.

A livello di localizzazione regionale dei soggetti beneficiari, emerge che nel 2023, Lombardia, Lazio e Campania sono le tre regioni con i valori più alti sia per agevolazioni concesse che per agevolazioni erogate, con percentuali complessive pari a circa il 35% del totale per entrambe le dimensioni considerate.

Con riferimento alla distribuzione per classe dimensionale delle imprese beneficiarie, nel 2023, le PMI hanno complessivamente ricevuto il 64% delle risorse concesse e il 75% delle risorse erogate; tra queste, le imprese di piccola dimensione hanno beneficiato del 46% delle risorse concesse e del 58% delle erogate. Guardando al periodo 2018-2023, emerge una dinamica altalenante della categoria grande impresa, che nel biennio 2022-2023 è risultata beneficiaria della maggior parte delle risorse, soprattutto in considerazione dell'operatività straordinaria di alcune misure nel campo dell'energia.

Dal punto di vista delle finalità tematiche perseguite dalle agevolazioni oggetto di analisi, nel 2023 emerge una concentrazione delle agevolazioni erogate verso le finalità "Contrasto alla crisi da Covid-19" (29%), "Sostegno alle PMI" (17%) e "Cultura e conservazione del patrimonio" (14%), con la dimensione "Ricerca, Sviluppo e Innovazione" che si colloca solo al quinto posto con l'8% delle risorse erogate. Nell'ambito di tali priorità tematiche, il 23% delle risorse concesse e il 36% delle erogate nel 2023 alle PMI risultano destinate alla finalità "Contrasto alla crisi da Covid-19", ovvero il 75% e il 95% delle risorse complessivamente concesse ed erogate per questo obiettivo. La finalità "Ricerca, Sviluppo e Innovazione" si colloca al sesto posto, con il 6% delle risorse concesse e il 5% delle erogate sul totale delle risorse assegnate alle PMI e il 37% e il 65% delle risorse concesse ed erogate complessivamente per tale obiettivo. Le Grandi Imprese, invece, concentrano la quota maggiore delle risorse concesse verso le finalità "Sviluppo produttivo e territoriale" (28%) e "Ricerca, Sviluppo e Innovazione" (17%), che rappresentano, rispettivamente, il 56% e il 63% delle risorse complessivamente concesse per tali finalità.

La revisione del sistema degli incentivi alle imprese

Nell'ambito del sistema degli incentivi alle imprese, la Legge 160/2023, "Delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese e disposizioni di semplificazione delle relative procedure nonché in materia di termini di delega per la semplificazione dei controlli sulle attività economiche", rappresenta una recente novità legislativa riguardante la revisione, semplificazione e digitalizzazione del sistema degli incentivi al fine di massimizzare l'efficacia dell'intervento pubblico.

Tale revisione del sistema degli incentivi rientra, inoltre, tra le riforme previste dal PNRR (Missione 1, Componente 2, Riforma 3 - "Razionalizzazione e semplificazione degli incentivi alle imprese").

In particolare, la revisione del sistema degli incentivi alle imprese persegue l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli al pieno dispiegamento di efficacia dell'intervento pubblico, attraverso una migliore pianificazione e attuazione delle politiche e un rafforzamento delle loro capacità di sostenere la crescita negli ambiti strategici.

Al fine di definire un sistema organico per l'attivazione degli incentivi alle imprese, tramite l'adozione di uno o più decreti legislativi, la norma affida al Governo il duplice compito di:

- razionalizzare l'offerta di incentivi esistente, tramite l'individuazione di un insieme definito, limitato e ordinato di modelli di agevolazione;
- armonizzare la disciplina in materia di incentivi alle imprese, tramite la redazione di un testo normativo denominato "Codice degli incentivi".

Nell'ambito delle attività connesse all'obiettivo di razionalizzazione, la concentrazione dell'offerta degli incentivi esistenti avverrà attraverso una selezione delle misure di incentivazione più idonee a costituire uno standard, anche sulla base dei

risultati di attuazione e delle risultanze delle valutazioni di impatto disponibili. I decreti legislativi sono adottati su proposta del Ministro delle imprese e del made in Italy, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministro per la famiglia, la natalità e le pari opportunità e il Ministro per le disabilità, nonché di concerto con gli altri Ministri eventualmente competenti nelle materie oggetto dei medesimi decreti, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

La norma in oggetto prevede inoltre disposizioni in materia di digitalizzazione e semplificazione delle procedure di concessione degli incentivi, tramite la valorizzazione del Registro nazionale degli aiuti di Stato e della piattaforma telematica "Incentivi.gov.it".

5.3.1 Il ruolo del sistema camerale nell'attuazione dell'Obiettivo 9: servizi, strumenti e impatti

Le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (CCIAA) sono definite dalla normativa italiana come enti pubblici locali non economici, dotati di autonomia funzionale, che svolgono funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali.

Data la struttura del tessuto produttivo italiano, gran parte delle attività promozionali e di supporto messe in campo dal sistema camerale è intrinsecamente orientata a soddisfare le esigenze delle Micro, Piccole e Medie Imprese (MPMI). Queste, pur rappresentando la maggioranza del sistema produttivo e occupazionale, spesso incontrano maggiori difficoltà nell'accedere a risorse finanziarie, nell'adottare tecnologie avanzate, nell'affrontare i mercati internazionali o nell'implementare complessi percorsi di sostenibilità. Servizi come i Punti Impresa Digitale, i voucher per la digitalizzazione, l'internazionalizzazione o la sostenibilità, il supporto specialistico per la proprietà intellettuale o per l'accesso a finanza agevolata tramite il Portale Agevolazioni sono concepiti proprio per aiutare le PMI a superare queste barriere dimensionali e informative, fornendo strumenti concreti per la crescita e la competitività.

Il sistema camerale si sta affermando sempre più come un attore cruciale nell'attuazione delle politiche nazionali ed europee di sviluppo, in particolare quelle legate alla doppia transizione digitale ed ecologica delineate nel PNRR.

La riforma del 2016, che ha razionalizzato le funzioni camerali, e la crescente enfasi posta su servizi digitali avanzati (come i PID, la piattaforma Restart per i bandi, il Portale Agevolazioni) e su tematiche strategiche quali la sostenibilità (ESG, economia circolare), l'innovazione (Industria 4.0/5.0) e l'inclusione (parità di genere), testimoniano un allineamento proattivo del sistema camerale alle priorità nazionali ed europee. Questo ruolo operativo è ulteriormente confermato dal coinvolgimento diretto di Unioncamere e delle CCIAA nella gestione di specifici bandi finanziati dal PNRR o dal Piano Nazionale Complementare (PNC), come quelli per la Certificazione della Parità di Genere o per il sostegno alle aree colpite dal sisma. Tale coinvolgimento non solo dimostra la fiducia riposta dalle istituzioni centrali nella capacità operativa del sistema camerale di raggiungere capillarmente le imprese, ma segna anche un'evoluzione del suo ruolo: da ente prevalentemente amministrativo e di registrazione a partner strategico nell'implementazione di politiche di sviluppo complesse.

La forza intrinseca del sistema camerale risiede nella sua capillarità territoriale e nella storica prossimità al mondo delle imprese, che gli consente di intercettarne i bisogni e di erogare servizi in modo diffuso. Tuttavia, la crescente complessità delle sfide competitive – che richiedono competenze specialistiche in ambiti come l'intelligenza artificiale, la finanza alternativa (Fintech), la sostenibilità avanzata (ESG, LCA) o le tecnologie Industria 4.0 – pone una sfida significativa. È necessario bilanciare la missione di servizio universale sul territorio con l'esigenza di fornire un supporto specialistico di alta qualità, spesso al di là delle capacità della singola Camera. Il sistema sta affrontando questa sfida attraverso un modello organizzativo a rete, che fa leva su network nazionali come i PID, sulla collaborazione strutturata con altri attori dell'ecosistema dell'innovazione (Università, Centri di Competenza, DIH) e sulla creazione o partecipazione a società specializzate interne al sistema stesso, come Innextra per la finanza, Dintec per

l'innovazione tecnologica o Promos Italia per l'internazionalizzazione. Questo approccio collaborativo e reticolare appare fondamentale per mantenere l'efficacia del supporto camerale nell'era della doppia transizione.

L'azione di supporto del sistema camerale alle imprese si concretizza in una vasta gamma di servizi e incentivi che coprono diverse aree tematiche strategiche, riflettendo le priorità nazionali ed europee e i bisogni emergenti del tessuto produttivo. Le principali direttrici di intervento, come emerge dall'analisi delle iniziative e dei bandi promossi, includono:

a) Digitalizzazione e Innovazione Tecnologica: supporto all'adozione di tecnologie Impresa 4.0 e 5.0, trasformazione digitale dei processi, cybersecurity, intelligenza artificiale.

- a. PID – Punto Impresa Digitale: costituiscono la rete nazionale, fisica e virtuale, creata dalle Camere di Commercio e coordinata da Unioncamere per supportare la trasformazione digitale delle MPMI, in linea con i piani nazionali Impresa 4.0 e Transizione 4.0/5.0. Si rivolgono a imprese di ogni settore e dimensione, nonché a professionisti. L'offerta dei PID è articolata e comprende:
- Informazione e Sensibilizzazione: diffusione di conoscenze sulle tecnologie abilitanti 4.0 (IoT, Cloud, AI, Big Data, Cybersecurity ecc.) e sui benefici della digitalizzazione, tramite eventi, webinar, materiale informativo.
 - Assessment della Maturità Digitale: strumenti di autovalutazione (come SELF4.0 o ZOOM4.0) e assessment guidati da personale camerale (Digital Promoter/Mentor) per aiutare le imprese a comprendere il proprio livello di digitalizzazione e a identificare le aree prioritarie di intervento. Esistono anche assessment specifici sulla sostenibilità.
 - Orientamento e Mentoring: supporto personalizzato per indirizzare le imprese verso soluzioni tecnologiche adeguate e verso strutture più specialistiche come i Digital Innovation Hub (DIH) e i Competence Center.
 - Formazione: corsi di base e specialistici sulle competenze digitali.
 - Voucher Digitali I4.0: molte Camere di Commercio pubblicano bandi locali che erogano contributi a fondo perduto (voucher) per l'acquisto da parte delle MPMI di servizi di consulenza specialistica, formazione qualificata e tecnologie/software in ambito 4.0. L'intensità e i massimali variano localmente (es. Bando Firenze 2025: 50% spese, max €7.000; Bando Chieti-Pescara 2024; Bando Bari 2024). Spesso questi bandi coprono anche la "doppia transizione", includendo spese per la sostenibilità. L'accesso avviene solitamente tramite le piattaforme tematiche camerale (WebTelemaco o Restart).
 - PID-Next: un'evoluzione del progetto PID, focalizzata su un supporto più approfondito. Prevede un First Assessment Digitale in azienda per analizzare maturità e fabbisogni, seguito da un report di orientamento che suggerisce partner tecnologici e possibili finanziamenti, aprendo la strada al trasferimento tecnologico. Le domande per accedere a questo servizio si presentano tramite la piattaforma Restart.

b) Proprietà Industriale: tutela e valorizzazione di marchi, brevetti, disegni e modelli.

- a. Disegni+ 2024: rivolto alle PMI, bando gestito da Unioncamere per conto del MIMIT, mira a sostenere la valorizzazione economica di disegni e modelli industriali registrati a partire dal 1° gennaio 2022. Offre un contributo a fondo perduto fino all'80% delle spese ammissibili (elevato all'85% per imprese con certificazione di parità di genere), con un massimale di 60.000 euro per progetto. Le spese coperte includono la realizzazione di prototipi e stampi, consulenze tecniche per la produzione, certificazioni, consulenze di marketing e legali per la tutela. L'accesso avviene tramite il portale dedicato disegniniu2024.it, sportello chiuso anticipatamente a novembre 2024 per esaurimento delle risorse.
- b. Marchi+ 2024: simile a Disegni+, bando MIMIT-Unioncamere, supporta le PMI nella registrazione di marchi a livello europeo (Misura A) e internazionale (Misura B). Prevede contributi a fondo perduto con intensità elevate: 80% (o 85% con parità di genere) per la Misura A, con massimale di 6.000 euro per marchio; 90% (o 95% con parità di genere) per la Misura B, con massimale di 9.000 euro per marchio.
- c. Servizi Informativi PI: oltre ai bandi, le CCIAA mantengono attivi sportelli informativi dedicati alla proprietà industriale quali gli Uffici Marchi e Brevetti (UBM), i Punti di Informazione Brevettuale (PIP) e i Centri di Documentazione Brevettuale (PATLIB), che offrono informazione, assistenza e supporto per il deposito. Nel 2023, questi servizi hanno registrato un numero significativo di utenti: 56.794 per gli UBM (+31,8% rispetto all'anno precedente), 7.731 per i PIP (+17,5%) e 7.889 per i PATLIB (+3,1%).

- c) Sostenibilità e Transizione Ecologica: promozione di pratiche ESG (Environmental, Social, Governance), efficienza energetica, adozione di fonti rinnovabili (FER), partecipazione a Comunità Energetiche Rinnovabili (CER), economia circolare, certificazioni ambientali. Le iniziative si articolano in:
- Bandi per la Sostenibilità (ESG): diverse CCIAA offrono contributi per supportare le imprese nell'adozione di pratiche e strategie ESG. Questi bandi possono finanziare: servizi di consulenza e formazione su temi ambientali, sociali e di governance; percorsi per la redazione del Bilancio di Sostenibilità o della rendicontazione non finanziaria; ottenimento di certificazioni e rating ESG; acquisto di software per il monitoraggio delle performance ESG; realizzazione di analisi specifiche come il *Life Cycle Assessment* (LCA).
 - Bandi per la Transizione Ecologica ed Energetica: incentivi specifici per interventi volti a migliorare le performance ambientali ed energetiche:
 - Efficienza energetica: Diagnosi energetiche, audit, piani di miglioramento, adozione sistemi di gestione energia (ISO 50001);
 - Fonti di Energia Rinnovabile (FER): Installazione di impianti per autoproduzione; Comunità Energetiche Rinnovabili (CER): Supporto alla costituzione o partecipazione;
 - Economia Circolare: Razionalizzazione uso materie prime, utilizzo materiali riciclati/rinnovabili, riduzione scarti, simbiosi industriale.
- d) Internazionalizzazione: supporto all'export, accesso a nuovi mercati, partecipazione a fiere, missioni B2B, digital export.
Il supporto all'internazionalizzazione è una funzione storica e consolidata del sistema camerale. L'offerta combina:
- Servizi Informativi, di Orientamento e di Rete: attraverso strutture dedicate come gli Sportelli per l'internazionalizzazione (es. Worldpass), la rete Enterprise Europe Network (EEN) presente in molte Camere, Unioncamere Europa, Promos Italia (società del sistema specializzata nell'export) e la rete delle Camere di Commercio Italiane all'Estero (CCIE) coordinate da Assocamerestero. Questi servizi offrono informazioni su mercati esteri, normative doganali e fiscali, ricerca partner commerciali o tecnologici, partecipazione a bandi europei, organizzazione di incontri B2B. Il programma Chamber Mentoring for International Growth abbina imprese a mentor delle CCIE.
 - Voucher e Contributi all'Export: numerose CCIAA pubblicano bandi per cofinanziare progetti di internazionalizzazione delle MPMI. Le spese ammissibili tipicamente includono: partecipazione a fiere internazionali (in Italia o all'estero), missioni economiche, incontri B2B, servizi di consulenza specialistica (piani export, studi di mercato, tutela PI all'estero), servizi di Temporary Export Manager (TEM), sviluppo di canali di marketing digitale per l'export (e-commerce, social media marketing), ottenimento di certificazioni necessarie per l'export. L'intensità del contributo varia (spesso tra 50% e 70%) così come i massimali (da poche migliaia a decine di migliaia di euro, talvolta maggiori per progetti aggregati). L'accesso avviene tramite piattaforme telematiche (Web-telemaco o Restart).
 - Rilascio Documenti per l'Estero: funzione amministrativa essenziale per le imprese esportatrici, che include il rilascio di certificati d'origine, visti su fatture, attestati di libera vendita, carnet ATA.
- e) Supporto Finanziario e Accesso al Credito: orientamento alla finanza agevolata, accesso a bandi e contributi, supporto alla finanza alternativa e al Fintech.
- f) Creazione d'Impresa e Imprenditorialità: servizi per nuove imprese, supporto a startup, imprenditoria femminile e giovanile.
- g) Inclusione Sociale e Parità di Genere: promozione della Certificazione della Parità di Genere.
- Certificazione Parità di Genere (UNI/PdR 125:2022): Unioncamere agisce come soggetto attuatore per conto del Dipartimento per le Pari Opportunità nell'ambito di una misura PNRR volta a sostenere le imprese (principalmente PMI, ma anche professionisti in alcuni avvisi) nell'adozione di un sistema di gestione per la parità di genere e nell'acquisizione della relativa certificazione.
 - Bando Sisma PNC (Piano Nazionale Complementare): Unioncamere è stata designata come soggetto gestore per la Sub-misura B2 "Turismo, cultura, sport e inclusione" del programma PNC Sisma, destinato al rilancio economico e sociale delle aree colpite dai terremoti del 2009 e 2016 in Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria. La gestione avviene tramite il portale bandisismapnc.unioncamere.gov.it.
- h) Sviluppo Territoriale Specifico: interventi mirati per aree particolari, come quelle colpite da eventi sismici.

- i) Piattaforme Digitali per l'Accesso agli Incentivi: per facilitare l'accesso delle imprese a questo complesso panorama di opportunità, il sistema camerale si avvale di piattaforme digitali dedicate, che fungono da punto di ingresso unificato o da strumento di orientamento. Si tratta di Restart Infocamere (restart.infocamere.it) per la presentazione e la gestione telematica delle domande di partecipazione a numerosi bandi di finanziamento e contributo promossi dalle Camere di Commercio e da Unioncamere, del Portale Agevolazioni (portaleagevolazioni.eu) (con Innexa) con l'obiettivo di aiutare le imprese (MPMI, grandi imprese, startup) e aspiranti imprenditori a identificare le misure di finanziamento (bandi, contributi, incentivi) più adatte alle loro esigenze, operando in raccordo con le piattaforme informative governative già esistenti (incentivi.gov.it del MIMIT e export.gov.it del MAECI).

5.4 Qualità, efficienza ed efficacia

La qualità, l'efficienza ed efficacia del sistema degli incentivi alle imprese è diffusamente oggetto di analisi e valutazione. La valutazione delle politiche pubbliche riveste un'importanza strategica e crescente nell'ambito delle strategie di programmazione e riforma delle Pubbliche Amministrazioni, quale utile strumento di supporto nel processo continuo di definizione e perfezionamento di interventi efficaci e rispondenti ai mutevoli fabbisogni degli attori e del contesto cui si indirizzano.

Dal punto di vista strategico-funzionale, è possibile attribuire alla valutazione delle politiche pubbliche una duplice funzione di apprendimento e accountability. Se da un lato, infatti, le analisi ambiscono a far emergere utili elementi conoscitivi per supportare l'amministrazione nelle scelte di policy – interpretando i dati raccolti e intercettando i fabbisogni emergenti – dall'altro, consentono di analizzare i risultati e gli impatti degli interventi posti in essere e delle risorse impegnate, mettendoli a disposizione degli addetti ai lavori e della cittadinanza.

A fronte della pluralità di approcci metodologici che caratterizzano la valutazione delle politiche pubbliche, la principale metodologia di analisi utilizzata per la conduzione di esercizi valutativi, aventi ad oggetto l'impatto di una politica, prevede l'adozione di approcci statistico-econometrici di tipo controfattuale; ovvero di metodologie di stima finalizzate ad individuare gli effetti attribuibili a una determinata politica secondo nessi di causa-effetto, attraverso l'analisi di un set di indicatori di risultato prevalentemente ricavati dai dati di bilancio. Oltre all'utilizzo di metodologie di analisi di tipo quantitativo, le attività di valutazione fanno ampio ricorso a metodologie di tipo qualitativo-descrittivo, in ragione della capacità di tali approcci di arricchire i risultati della valutazione, restituendo utili elementi rispetto a particolari dinamiche di una politica non altrimenti riscontrabili.

Sulla base dei differenti quadri normativi, è possibile declinare il sistema pubblico di valutazione delle politiche lungo tre principali direttrici: 1) valutazioni rientranti nei Piani di Valutazione di Piani e Programmi finanziati con risorse a valere sui fondi strutturali e di investimento europei; 2) "grandi" regimi di aiuto sottoposti a valutazione a norma di quanto previsto dal Regolamento GBER; 3) valutazioni rientranti nei Piani di Analisi e Valutazione della Spesa.

La politica di coesione e sviluppo è stata da sempre oggetto di analisi e valutazioni volte a indagarne gli impatti. La stessa Unione Europea rivolge un'attenzione particolare alle risultanze valutative – la valutazione riveste d'altronde un elemento centrale nella strategia "better regulation" – e pone in capo alle Autorità di Gestione di Piani e Programmi cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento europei specifici obblighi di valutazione degli interventi. In particolare, i Piani di Valutazione sono i documenti in cui vengono pianificate le attività valutative di ciascun Programma e descritti gli ambiti di interesse valutativo che saranno approfonditi nel corso della programmazione. Nell'ambito di tale quadro normativo, secondo i dati pubblicati dall'Osservatorio sui processi valutativi, sono stati complessivamente completati 551 esercizi valutativi (dati al 31/03/2024).

Il secondo macro-ambito nel quale si inseriscono le attività valutative, riguarda i "grandi" regimi di aiuto che superano la dotazione media annua di 150 milioni di euro e che sono sottoposti a valutazione in linea con quanto previsto dall'articolo 1, paragrafo 2, lettera a) del Regolamento GBER. Tali regimi, in considerazione della loro rilevanza finanziaria, presentano dei rischi maggiori di configurare effetti distorsivi della concorrenza e sono pertanto sottoposti a obblighi valutativi volti ad approfondirne l'efficacia e gli impatti diretti e indiretti.

Da ultimo, i Piani triennali di analisi e valutazione della spesa rappresentano una recente introduzione normativa volta a migliorare il governo della spesa pubblica e l'efficacia delle politiche. Ciascun Ministero è tenuto a redigere e aggiornare annualmente tale documento al fine di programmare le attività di valutazione della spesa e delle politiche di rispettiva competenza. Al riguardo, in ragione dell'attinenza dell'oggetto di valutazione individuato rispetto al focus di analisi del presente capitolo, il box seguente approfondisce il Piano di analisi e valutazione della spesa 2024 del Ministero delle imprese e del made in Italy.

La valutazione degli interventi per la Ricerca, Sviluppo e Innovazione finanziati dal Fondo Crescita Sostenibile

Nell'ambito del Piano di Analisi e Valutazione della Spesa 2024 del Ministero delle imprese e del made in Italy, nel corso del 2024 è stata avviata una valutazione di efficacia degli interventi volti a sostenere le attività di ricerca, sviluppo e innovazione del sistema produttivo finanziati dal Fondo per la Crescita Sostenibile.

Quest'ultimo, istituito ai sensi dell'art. 23 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134, prevede tra le proprie finalità il finanziamento di iniziative di ricerca e sviluppo di rilevanza strategica e coerenti con le traiettorie tecnologiche definite nelle strategie di sviluppo industriale nazionali ed europee. Con l'istituzione del Fondo si è inteso razionalizzare e concentrare le risorse verso obiettivi prioritari e strategici, sulla base di progetti di rilevante interesse nazionale in grado di accrescere il patrimonio tecnologico del Paese per il rilancio della competitività dell'intero sistema economico. In tale contesto, il Ministero ha promosso varie misure allo scopo di contrastare il limitato investimento in Ricerca, Sviluppo e Innovazione dell'ecosistema produttivo italiano, riconoscendo priorità ai progetti che prevedono la collaborazione tra imprese, anche a livello internazionale, e tra queste e gli organismi di ricerca.

L'esercizio di valutazione, che si concluderà nel corso del 2025, è finalizzato a comprendere la capacità degli interventi di accrescere la competitività del sistema produttivo attraverso l'incremento della propensione innovativa e lo stimolo alla valorizzazione di reti di collaborazione tra le imprese e tra queste e gli organismi di ricerca.

Al fine di indagare tali aspetti, oltre alla realizzazione di analisi econometriche volte a stimare gli effetti determinati dagli interventi agevolati, la valutazione prevede lo svolgimento di interviste a testimoni privilegiati, la realizzazione di un'indagine campionaria rivolta ad un insieme di soggetti beneficiari e a un adeguato gruppo di soggetti non beneficiari e la conduzione di alcuni studi di caso volti ad indagare specifiche dinamiche dei progetti agevolati.

5.5 Risultati rispetto all'obiettivo di riferimento dell'Agenda ONU

Nel quadro dell'Obiettivo 9 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, che mira a "costruire infrastrutture resilienti, promuovere un'industrializzazione inclusiva e sostenibile e sostenere l'innovazione", il comparto dei servizi di supporto alle imprese, unitamente alla struttura di accesso agli incentivi, costituiscono uno strumento fondamentale per la trasformazione tecnologica del sistema produttivo nazionale, per sostenere l'adozione di processi innovativi, la digitalizzazione e la riconversione verso modelli produttivi sostenibili.

La capacità da parte dello Stato di rendere tali strumenti accessibili, efficaci ed orientati a risultati misurabili rappresenta, pertanto, una condizione fondamentale per il raggiungimento delle tre dimensioni previste dall'obiettivo, soprattutto nel contesto di economie mature dove la crescita e la competitività passano, sempre più, attraverso la capacità di stimolare trasformazioni produttive fortemente orientate alla sostenibilità e all'innovazione.

Tale obiettivo non si limita, però, a promuovere lo sviluppo tecnologico ma implica una visione integrata in cui le politiche pubbliche, il sistema degli incentivi e le competenze territoriali cooperano nel creare le condizioni per un'evoluzione dell'apparato industriale, rispondendo a priorità nazionali ed europee.

Nonostante i progressi registrati negli ultimi anni, l'Italia presenta ancora, rispetto ad alcuni target posti dall'obiettivo 9, un posizionamento al di sotto della media europea. Secondo quanto riportato nella Relazione per paese 2025²²⁷, elaborata dalla Commissione Europea, l'Italia presenta, infatti, divari rilevanti

227 La Relazione per paese 2025 – Italia è disponibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025SC0212>.

in termini di innovazione, industria e infrastrutture resilienti, essendo caratterizzata da una minore intensità della spesa in ricerca e sviluppo, da un minor numero di domande di brevetto, nonché da una percentuale inferiore di famiglie che dispongono di Internet ad alta velocità.

I dati più recenti mettono, infatti, in luce un quadro misto, in cui i significativi progressi sul fronte digitale e l'adozione di strumenti di innovazione si affiancano a persistenti criticità che influenzano la capacità delle imprese di cogliere le opportunità offerte dai programmi pubblici di sostegno.

Per valutare il contributo effettivo del comparto, in relazione a quanto previsto dall'obiettivo 9, si è fatto riferimento a una selezione di indicatori statistici chiave, relativi alla capacità di investimento in ricerca e sviluppo (R&S), alla dotazione di capitale umano altamente qualificato, al grado di adozione di tecnologie digitali, alla diffusione dell'innovazione ambientale nelle imprese e alla specializzazione tecnologica delle imprese italiane, contenuti nel Rapporto Istat SDG's 2025²²⁸. Questi indicatori possono, infatti, essere considerati rappresentativi dell'efficacia dei servizi pubblici di supporto alle imprese e dell'accessibilità agli incentivi e il loro andamento riflette l'impatto delle politiche nel lungo periodo.

Sul versante della capacità innovativa, l'indicatore relativo alle imprese con attività innovative di prodotto e/o processo si attesta nel 2022 al 58,6%, valore che pur in crescita rispetto a quello registrato nel 2020, pari al 50,9%, segnala l'esistenza di un potenziale margine di miglioramento, soprattutto tra le piccole imprese, che rappresentano il segmento più esposto ai rischi di esclusione dai percorsi di innovazione. Nell'ambito del medesimo Rapporto si segnala, inoltre, il calo registrato nell'intensità di ricerca, misurata come rapporto tra la spesa totale in R&S e il PIL, che costituisce una proxy consolidata della propensione all'innovazione del sistema produttivo²²⁹.

Oltre all'intensità di spesa in R&S, un altro indicatore utile a evidenziare la capacità di un Paese di produrre nuova conoscenza è rappresentato dall'incidenza dei ricercatori, espressi in equivalenti a tempo pieno (FTE), rispetto alla popolazione. Tale indicatore prosegue il suo incremento nel 2022, attestandosi a 28,3 ogni 10 mila abitanti (rispetto ai 26,8 del 2021). Tale crescita – che segnala un'evoluzione positiva, in parte attribuibile anche a politiche di incentivazione della formazione e della transizione digitale – risulta parzialmente attenuata da un indicatore di segno negativo. Nel 2024 gli occupati specializzati in tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) vedono, infatti, per il secondo anno consecutivo ridursi la loro quota sul totale degli occupati, che si attesta al 3% (-0,1% rispetto al 2023 e -0,9% rispetto al 2022), nonostante la crescente digitalizzazione delle imprese. Il calo ha colpito, particolarmente, i lavoratori con titolo universitario e i territori del Centro-Nord, segnalando una fragilità strutturale nella valorizzazione del capitale umano. In un contesto in cui l'accesso agli incentivi risulta sempre più subordinato a requisiti di digitalizzazione e innovazione tecnologica, tale riduzione evidenzia una criticità nella disponibilità di competenze strategiche necessarie per sfruttare appieno le opportunità offerte dagli strumenti pubblici.

Per quanto riguarda la sostenibilità ambientale, secondo il suddetto rapporto Istat, tra il 2013 e il 2023 l'intensità delle emissioni di CO₂ si è ridotta in diversi comparti economici, in particolare nell'industria manifatturiera (-23,4%), nelle costruzioni (-16,6%) e nei servizi (-14,9%). Al contrario, la fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata – pur caratterizzata dai livelli emissivi più elevati – ha registrato solo un lieve calo (-2,6%). In controtendenza, l'industria estrattiva (+121,9%) e il settore agricolo, silvicolo e della pesca (+7,6%) hanno aumentato l'intensità emissiva.

Alla luce di tali risultati, acquisisce ulteriore importanza il rafforzamento dei servizi di accompagnamento alle imprese, secondo un approccio integrato che valorizzi l'utilizzo di strumenti digitali interoperabili e di un'assistenza tecnica mirata, in grado di intercettare il fabbisogno effettivo di innovazione nei territori. Il sostegno all'innovazione, alla digitalizzazione e alla sostenibilità deve fondarsi su un sistema di servizi pubblici orientato non solo all'erogazione di misure, ma anche alla capacità di generare impatto, equità e inclusione nello sviluppo del tessuto produttivo nazionale.

228 <https://www.istat.it/storage/rapporti-tematici/sdgs/2025/Rapporto%20SDGs%202025-Ebook.pdf>.

229 Così come definito dall'Istat, l'indicatore Intensità di ricerca è dato dal rapporto tra la spesa per ricerca e sviluppo intra-muros sul PIL. Le attività di R&S intra-muros sono le attività di R&S interne, cioè svolte da imprese, istituzioni pubbliche, istituzioni private non profit e Università, con proprio personale e proprie attrezzature.

5.6 Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile (BES) e relativi indicatori

L'analisi dei risultati relativi al comparto dei servizi pubblici di supporto alle imprese, rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile (BES), si sviluppa a partire da un insieme coerente di indicatori, appartenenti al dominio "Innovazione, ricerca e creatività", in grado di riflettere non solo la performance innovativa del sistema produttivo, ma anche il grado di accessibilità, l'efficacia e l'inclusività degli strumenti pubblici.

Tali indicatori consentono di valutare, in chiave integrata, diversi aspetti, quali la capacità innovativa del sistema produttivo, la qualità delle risorse umane impiegate nei processi economici ad alto valore aggiunto, l'accessibilità ai servizi pubblici digitali e il grado di attrattività territoriale nei confronti dei lavoratori maggiormente qualificati. Il dominio "Innovazione, ricerca e creatività" rappresenta, pertanto, un punto di osservazione privilegiato. In particolare, ciascun indicatore selezionato consente di cogliere aspetti specifici dell'efficacia dei servizi pubblici di supporto alle imprese, con particolare riferimento all'accessibilità e all'impatto degli strumenti d'incentivazione.

In tale contesto, particolare attenzione è stata, pertanto, riservata ad alcuni degli indicatori e, in particolare, all'intensità della spesa in ricerca e sviluppo in rapporto al PIL, già richiamata nel precedente paragrafo. Tale indicatore rappresenta, infatti, una misura chiave della capacità del sistema economico di generare e valorizzare la conoscenza.

Secondo quanto riportato nell'aggiornamento Istat di aprile 2025 sugli indicatori BES, nel 2022, l'intensità della spesa in Ricerca e Sviluppo (misurata come incidenza sul PIL) risultava in diminuzione rispetto all'anno precedente (1,37% a fronte dell'1,43% del 2021). Nonostante tale contrazione relativa, si registra, tuttavia, un primo segnale di ripresa in termini assoluti, con un incremento della spesa complessiva in R&S da parte di imprese, amministrazioni pubbliche, università e organizzazioni non profit (+5,0% rispetto al 2021) che suggerisce una riattivazione progressiva dei processi di investimento in innovazione, dopo la fase di rallentamento indotta dalla crisi Covid-19. Tale incremento risulta principalmente, imputabile al settore pubblico e alle università, mentre le imprese, soprattutto quelle di piccola dimensione, mostrano segnali di difficoltà, con una contrazione del 5,3% rispetto all'anno precedente. Le medie e grandi imprese registrano, invece, performance positive, con un incremento rispettivo dell'1,2% e del 6,4%.

In parallelo, i dati Istat segnalano, nel 2020, un aumento significativo della propensione alla brevettazione (102,9 domande a fronte di 92,3 nel 2019)²³⁰, espressione dell'emergere dei primi risultati generati da cicli di investimento attivati negli anni precedenti e della progressiva traduzione dell'attività di ricerca in output concretamente valorizzabili. Tale dinamica evidenzia una progressiva capacità di valorizzare economicamente i risultati dell'attività inventiva.

Un altro indicatore utile nel fornire informazioni sul sistema innovativo è rappresentato dagli investimenti in prodotti della proprietà intellettuale (PPI), che mostra un andamento in costante crescita negli ultimi tre anni (2021-2023), con un'accelerazione nel 2023 (+5,9% rispetto al 2022), trainata, soprattutto, dagli investimenti in software e favorita dalla digitalizzazione e dagli incentivi del PNRR.

Accanto alla brevettazione, anche l'innovazione del sistema produttivo costituisce una misura rilevante della qualità dell'attività innovativa. Nel 2022, il 58,6% delle imprese italiane con almeno 10 addetti ha introdotto nuovi prodotti o servizi, con un aumento rispetto al biennio precedente. Nonostante il calo generalizzato, le regioni meridionali mostrano segnali di dinamismo inatteso. Questo risultato può essere interpretato come l'effetto positivo, seppur parziale, delle politiche di sostegno all'innovazione introdotte durante la fase pandemica, in particolare a favore dei contesti territoriali a minore intensità tecnologica, dove l'accessibilità degli incentivi pubblici può avere un ruolo abilitante nella trasformazione produttiva.

La transizione digitale delle imprese costituisce un ulteriore ambito di rilevante importanza. Nel 2024, la quota di imprese con almeno 10 addetti che effettuano vendite via web a clienti finali si attesta al 14,2%, un valore in crescita ma ancora modesto nel confronto europeo.

²³⁰ La propensione alla brevettazione è misurata come il numero totale di domande di brevetto presentate all'Ufficio Europeo dei Brevetti (Epo) per milione di abitanti. Fonte: OCSE, Database Regpat.

Nel complesso, i risultati relativi agli indicatori BES analizzati evidenziano un sistema di supporto alle imprese in fase di trasformazione, capace di sostenere la ripresa dell'innovazione e la digitalizzazione. Le politiche pubbliche attivate mostrano una buona capacità di stimolo nei confronti delle realtà più strutturate, ma risultano meno incisive laddove il tessuto imprenditoriale è più fragile e la dotazione infrastrutturale meno sviluppata.

5.7 Descrizione dell'indicatore sintetico dello stato dell'arte del settore

Nell'ambito dell'analisi integrata tra gli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 e gli indicatori del benessere equo e sostenibile (BES), l'intensità della spesa in Ricerca e Sviluppo (R&S) in rapporto al PIL è assunta come indicatore sintetico maggiormente rappresentativo del comparto "servizi pubblici di supporto alle imprese". Inserito nel dominio BES "Innovazione, ricerca e creatività" e classificato tra gli indicatori SDG ufficiali dell'Istat (target 9.5), questo indicatore consente di valutare, in chiave strutturale, la capacità del sistema pubblico di orientare e attivare investimenti qualificati in conoscenza e innovazione, restituendo una misura dell'efficacia complessiva delle politiche di incentivazione sul piano della competitività del tessuto produttivo.

Come anticipato, l'intensità della spesa in R&S rispetto al PIL riflette la capacità strutturale del sistema produttivo di attivare investimenti in conoscenza e innovazione a partire dal sostegno pubblico. In particolare, consente di misurare quanto efficacemente i servizi pubblici e gli strumenti di incentivazione – inclusi quelli previsti nel PNRR – si traducano in attività di ricerca con rilevanza industriale, accademica e tecnologica. La sua interpretazione è strategica anche in ottica comparativa europea, dove il divario rispetto alla media UE27 si conferma ampio, posizionando l'Italia al quindicesimo posto. Le differenze territoriali evidenziano un dualismo marcato: Emilia-Romagna, Piemonte e Lazio registrano valori intorno al 2% del PIL regionale, mentre regioni come Calabria e Basilicata rimangono al di sotto dello 0,6%, confermando una forte correlazione tra intensità della R&S e qualità dei sistemi di supporto. Tali divari evidenziano come l'effettiva accessibilità agli incentivi pubblici e la capacità di trasformarli in investimenti strutturali varino in modo significativo su base regionale, spesso riflettendo differenze nella dotazione amministrativa, infrastrutturale e di capitale umano.

Nel 2022, l'intensità di spesa in R&S in Italia si è attestata all'1,37% del PIL, in lieve diminuzione rispetto all'1,43% del 2021, ma significativamente al di sotto della media UE27 pari al 2,27%, e distante dai principali Paesi di riferimento: Germania 3,13%, Francia 2,35%, Svezia 3,40%. Tale posizionamento colloca l'Italia al quindicesimo posto tra i paesi dell'Unione e riflette un investimento ancora contenuto, soprattutto nel settore privato e nei comparti a minore intensità tecnologica.

Dal punto di vista tendenziale, l'indicatore ha mostrato una crescita moderata nell'ultimo decennio: era pari a 1,25% nel 2013, è salito a 1,39% nel 2018 e a 1,43% nel 2021, riscendendo nel 2022 a 1,37%.

In sintesi, l'indicatore della spesa per R&S in rapporto al PIL, pur segnalando una ripartenza dopo la fase pandemica, continua a rivelare criticità strutturali del sistema nazionale della ricerca, riconducibili sia alla persistente debolezza degli investimenti privati, in particolare da parte delle piccole e medie imprese (PMI), sia alla necessità di rafforzare il ruolo del settore pubblico come motore di innovazione diffusa, inclusiva e orientata alla sostenibilità.

In questo quadro, si conferma cruciale il ruolo dei servizi pubblici di supporto alle imprese nel creare un ambiente favorevole all'innovazione. La qualità, accessibilità e tempestività degli strumenti incentivanti costituiscono elementi determinanti per stimolare la domanda di innovazione, in particolare nei segmenti del tessuto produttivo meno strutturati, che spesso incontrano ostacoli nell'accesso alle misure agevolative, per ragioni legate alla frammentazione normativa, alla complessità procedurale o alla carenza di risorse tecniche e gestionali.

Al fine di offrire un quadro più completo dell'andamento della Ricerca e Sviluppo in Italia, al fianco del rapporto tra spesa e PIL, occorre anche considerare la dinamica della spesa complessiva in R&S intramuros effettuata da imprese, istituzioni pubbliche, istituzioni private non profit e Università. Tale indicatore, oltre a rappresentare un benchmark condiviso a livello internazionale, consente di monitorare la dinamica degli investimenti nazionali in attività di ricerca svolte all'interno delle imprese, delle università e degli enti pubblici, offrendo una visione trasversale della capacità innovativa del sistema produttivo e istituzionale.

Nel 2022 la spesa per ricerca e sviluppo intra-muros (R&S) in Italia ha registrato una crescita significativa, raggiungendo i 27,3 miliardi di euro, con un incremento del 5,0% rispetto al 2021 e del 3,9% rispetto ai livelli pre-pandemici del 2019. Le imprese restano il principale soggetto esecutore della spesa per R&S, con un investimento complessivo pari a circa 16,3 miliardi di euro, corrispondente al 59,6% del totale e allo 0,81% del PIL. All'interno di questo aggregato emergono dinamiche differenziate: le grandi imprese consolidano la propria posizione, registrando un incremento della spesa del 6,4% e raggiungendo una quota prossima al 72% del totale, mentre le piccole imprese, al contrario, mostrano una flessione del 5,3%, a conferma di una persistente fragilità strutturale negli investimenti in innovazione.

Le previsioni per il 2023 indicano una lieve contrazione della spesa delle imprese (–0,3%), verosimilmente legata all'incertezza economica e alla dinamica inflattiva, ma le stime per il 2024 suggeriscono una ripresa, con un incremento atteso del 4,6%, che potrebbe riportare il livello degli investimenti privati al di sopra di quelli registrati nel 2021. Questo scenario conferma un sistema di R&S in lenta ma progressiva evoluzione, ancora caratterizzato da forti concentrazioni settoriali e territoriali, ma sostenuto da un crescente impegno del settore pubblico.

In conclusione, l'analisi della spesa per R&S *intra-muros* in rapporto al PIL restituisce un quadro complesso che rileva, da un lato, una ripresa selettiva degli investimenti fortemente concentrata nel settore pubblico e in alcune grandi imprese industriali; dall'altro, criticità strutturali, riconducibili alla debolezza degli investimenti privati – in particolare da parte delle PMI – e a una concentrazione territoriale che rischia di amplificare i divari esistenti.

6. Servizi per la circolarità dell'economia, con riferimento all'obiettivo 12 dell'Agenda ONU 2030

con i contributi del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica²³¹, di Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale²³², ENEA – Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo sostenibile²³³, Sogesid S.p.A.²³⁴ e Consiglio Nazionale delle Ricerche²³⁵

6.1 Introduzione

L'economia circolare si configura come un modello sociale ed economico innovativo che trasforma i tradizionali paradigmi di produzione, consumo e gestione delle risorse. L'economia circolare non si limita a ottimizzare i processi di gestione e smaltimento dei beni a fine vita, ma mira a massimizzare il valore dei materiali, prolungandone il ciclo di vita e riducendo l'impiego di nuove risorse senza compromettere la qualità dei beni e servizi. L'obiettivo primario è quello, da un lato, di aumentare il valore derivante dalle risorse estendendone "i loro cicli" di utilizzo all'interno dei processi economici e, dall'altro, di ridurre, a parità di prestazioni e servizi offerti, l'uso delle risorse stesse. È quindi necessario non solo sviluppare, ma anche promuovere, diffondere e adottare nuovi modelli per progettare la costruzione e l'uso dei beni, individuare modelli economico gestionali (business model) sia per singola impresa che per le imprese all'interno delle diverse catene del valore, pensare a nuovi modelli di fruizione dei beni che tendano all'utilizzo di servizi piuttosto che al possesso e definire nuovi approcci di gestione delle città e dei territori che siano in grado di accompagnare questa transizione sistemica.

L'economia circolare, grazie a questa sua pervasività, è sempre più al centro delle politiche globali e delle strategie per la gestione coordinata, in grado di gestire i diversi trade off, delle diverse crisi che stiamo affrontando dalla crisi climatico-ambientale alle tensioni geopolitiche alle azioni per la gestione "giusta" della transizione verso lo sviluppo sostenibile.

Secondo la norma UNI TS 11820 che riprende la definizione presente nella norma ISO 59004:2024, l'economia circolare viene definita come "un Sistema economico che utilizza un approccio sistemico per mantenere un flusso circolare di risorse, recuperandole, conservandole o aumentando il loro valore, contribuendo, nel contempo, allo sviluppo sostenibile". La Pubblica Amministrazione è impegnata nel perseguire obiettivi di sostenibilità ambientale attraverso l'implementazione di politiche e strumenti che promuovono modelli di produzione e consumo sostenibili, in linea con l'Agenda 2030, in particolare con l'Obiettivo 12 "Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo", con le politiche del pacchetto "Fit for 55" a livello europeo, con la Strategia per l'Economia Circolare e con la Strategia per lo Sviluppo Sostenibile.

L'obiettivo è traghettare il Paese verso un'economia a basso impatto di carbonio in cui siano garantite la tutela e la valorizzazione del territorio, la gestione razionale e l'uso sostenibile e circolare delle risorse. Questo approccio integra le dimensioni economica, ambientale, sociale e culturale della sostenibilità, promuovendo la possibilità di misurarla attraverso indicatori multicriterio e garantendo trasparenza e accessibilità alle informazioni.

L'insieme degli strumenti messi in campo (dagli appalti pubblici verdi e relativi Criteri Ambientali Minimi ai sistemi di certificazione europei e nazionali, fino alla gestione sicura delle sostanze chimiche) costituisce un approccio integrato e sinergico per promuovere la sostenibilità ambientale e l'economia circolare.

L'efficacia di questo approccio integrato è dimostrata dai risultati raggiunti: l'Italia è leader in Europa sia per numero di siti registrati EMAS sia per prodotti certificati Ecolabel UE, mentre cresce costantemente l'adesione ai programmi nazionali come VIVA e Made Green in Italy. Parallelamente, l'applicazione dei CAM nelle procedure di appalto pubblico ha raggiunto livelli molto elevati in diverse categorie merceologiche.

231 Pietro Agrello, Pietro Cucumile, Carmen Graziano, Andrea D'Antino, Massimiliano Bruno, Gianpiero De Stefano, Vincenza Lamarina, Cecilia Gigli, Alessia Filippone, Giacomo Zanni, Cristina Peretti, Fiamma Valentino, Bruna De Amicis.

232 Vincenzo Anglade, Andrea Lanz, Fabio Tatti, Costanza Mariotta, Patrizia D'Alessandro, Angelo Federico Santini.

233 Claudia Brunori, Tiziana Beltrani, Laura Cutaia, Mario Jorizzo.

234 Michela Esposito.

235 Eleonora Panzini.

Questi risultati testimoniano l'impegno del Paese nel perseguire l'Obiettivo 12 dell'Agenda 2030 e nel promuovere la transizione verso un'economia circolare, efficiente nell'uso delle risorse e a basso impatto ambientale, dove la sostenibilità diventa un fattore di competitività per le imprese e un criterio di scelta consapevole per consumatori e amministrazioni pubbliche.

La gestione dei rifiuti nell'ambito dell'economia circolare: il quadro italiano

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.

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, costituisce uno strumento propedeutico fondamentale, ma da sola non è sufficiente in quanto è necessario abbinare ad essa un'idonea dotazione impiantistica per i diversi flussi di rifiuti. Le misure introdotte dal Programma Nazionale di Gestione dei Rifiuti (che costituisce una riforma abilitante del PNRR) e dal Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) su tale tematica hanno questa finalità.

Il Programma nazionale per la gestione dei rifiuti (PNGR), approvato nel 2022, rappresenta lo strumento previsto dall'ordinamento nazionale per orientare le politiche pubbliche ed incentivare le iniziative private per lo sviluppo di un'economia sostenibile e circolare, a beneficio della società e della qualità dell'ambiente. Il Programma ha l'obiettivo di fornire indirizzi, criteri e linee guida alle Regioni e alle Province autonome per la redazione dei loro Piani regionali di gestione dei rifiuti, contribuendo a creare una governance multilivello in coerenza con il quadro normativo europeo, e rappresenta uno dei pilastri strategici e attuativi della Strategia Nazionale dell'Economia Circolare.

Il Programma ha come obiettivo principale quello di colmare il divario impiantistico, aumentare il tasso di raccolta differenziata e di riciclaggio al fine di sviluppare nuove catene di approvvigionamento di materie prime seconde dal ciclo dei rifiuti, in sostituzione di quelle tradizionali e contribuire alla transizione energetica. Inoltre, mira ad orientare le politiche pubbliche e ad incentivare le iniziative private per lo sviluppo di una economia sostenibile e circolare.

Per tale scopo gli **obiettivi generali** del PNGR possono sinteticamente riassumersi nei seguenti:

- Contribuire alla sostenibilità nell'uso delle risorse e ridurre i potenziali impatti ambientali negativi del ciclo dei rifiuti;
- Progressivo riequilibrio dei divari socio-economici, per quanto riguarda la gestione dei rifiuti;
- Rafforzare la consapevolezza e i comportamenti virtuosi degli attori economici e dei cittadini per la riduzione e la valorizzazione dei rifiuti;
- Promuovere una gestione del ciclo dei rifiuti che contribuisca al raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica.

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.

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.

Nel 2023, la produzione nazionale dei rifiuti urbani (RU) si attesta a circa 29,3 milioni di tonnellate, in aumento dello 0,7% (218 mila tonnellate) rispetto al 2022.

Nel 2023, la percentuale di raccolta differenziata (RD) è pari al 66,6% della produzione nazionale, con una crescita di 1,4 punti rispetto al 2022. In termini quantitativi, la raccolta differenziata aumenta di 575 mila tonnellate (+3,0%), attestandosi a 19,5 milioni di tonnellate. Si segnala che il dato di raccolta differenziata ricomprende, laddove disponibili, i quantitativi di rifiuti organici destinati a compostaggio domestico, pari nel 2023 a 333 mila tonnellate.

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 19,1% del totale, dal vetro (11,9%) e dalla plastica (8,8%). In termini quantitativi, la raccolta dei rifiuti organici si attesta a quasi 7,5 milioni di tonnellate, con un incremento di poco inferiore alle 230 mila tonnellate (+3,2%), che fa seguito al decremento mostrato tra il 2021 e il 2022. La crescita dell'ultimo anno, confermata anche da un andamento analogo dei dati di gestione presso gli impianti di trattamento biologico, è legata ad un aumento del dato di raccolta dei rifiuti biodegradabili provenienti dalla manutenzione di giardini e parchi (+190 mila tonnellate, pari, in termini percentuali, a +10,6%).

Il 68,4% è costituito dalla frazione umida da cucine e mense (5,1 milioni di tonnellate), il 26,4% dai rifiuti biodegradabili provenienti dalla manutenzione di giardini e parchi (quasi 2 milioni di tonnellate), il 4,5% dai rifiuti avviati al compostaggio domestico (poco più di 333 mila tonnellate) e lo 0,7% (quasi 51 mila tonnellate) dai rifiuti dei mercati.

La raccolta differenziata della frazione cellulosica supera 3,7 milioni di tonnellate, con un incremento del 2% rispetto al 2022. Il quantitativo raccolto al Nord è pari a oltre 1,9 milioni di tonnellate, quello del Centro a 843 mila tonnellate e quello del Sud a 968 mila tonnellate. Le regioni settentrionali e quelle meridionali mostrano incrementi percentuali rispettivamente del 3,5% e del 2,7%, mentre per quelle centrali si rileva una contrazione dell'1,9%. Sulla base dei dati a disposizione, la quota costituita da rifiuti di imballaggio è stimata mediamente pari al 31% del totale dei rifiuti cellulosici annualmente raccolti.

La raccolta differenziata del vetro supera i 2,3 milioni di tonnellate, in leggero calo rispetto al 2022 (-0,5%). Al Nord sono raccolte poco più di 1,2 milioni di tonnellate, con un valore pro capite di oltre 45 chilogrammi per abitante per anno, al Centro 434 mila tonnellate (37 chilogrammi per abitante) ed al Sud 635 mila tonnellate (32 chilogrammi per abitante). Tra il 2022 e il 2023, si rileva una diminuzione percentuale al Centro e al Nord, pari rispettivamente allo 0,9% e 0,7%, mentre al Sud non si registrano variazioni. Per il vetro, si stima che gli imballaggi rappresentino la tipologia prevalente di rifiuto (l'88% della raccolta totale di questa frazione).

La plastica continua a mostrare una crescita dei quantitativi raccolti, pur se in misura più moderata rispetto al precedente biennio, con un quantitativo complessivamente intercettato di 1,7 milioni di tonnellate (+1,2% rispetto al 2022). In particolare, le regioni del Nord (924 mila tonnellate) mostrano la maggior crescita percentuale (+3,6%), seguite da quelle del Mezzogiorno (492 mila tonnellate, +1,6%), mentre le regioni del Centro mostrano un decremento dei quantitativi raccolti (-307 mila tonnellate, -6,0%). Dai dati a disposizione si stima che il 96% dei rifiuti plastici raccolti in modo differenziato è costituito da imballaggi.

Dopo il calo registrato nel 2022, la raccolta del legno mostra un incremento attestandosi a poco più di 1 milione di tonnellate (+4,4%). Rispetto al 2022, tutte le macroaree fanno registrare un aumento dei quantitativi intercettati, pari rispettivamente all'11,1% al Sud, al 5,8% al Centro e al 3% al Nord. Nel complesso, si stima che il 17% circa sia rappresentato da rifiuti di imballaggio.

Nel **Nord**, la raccolta differenziata complessiva si attesta a quasi 10,4 milioni di tonnellate, nel **Centro** a poco meno di 3,9 milioni di tonnellate e nel **Sud** a circa 5,2 milioni di tonnellate. Tali valori corrispondono a percentuali, calcolate rispetto alla produzione totale dei rifiuti urbani di ciascuna macroarea, pari al 73,4% per le regioni settentrionali, al 62,3% per quelle del Centro e al 58,9% per le regioni del Mezzogiorno. Rispetto al 2022, tutte le macroaree geografiche mostrano incrementi della percentuale di raccolta differenziata: nelle regioni del Nord la crescita è di 1,6 punti, in quelle del Sud di 1,4 punti e nelle regioni centrali di 0,9 punti.

Analizzando gli andamenti delle percentuali di raccolta nel periodo 2019-2023 si può rilevare che la differenza tra la percentuale media del Nord e la percentuale nazionale si è ridotta di 1,5 punti (lo scostamento era di 8,3 punti nel 2019 ed è di 6,8 punti nel 2023), la differenza tra Nord e Centro si è ridotta di 0,7 punti (da 11,8 a 11,1), mentre lo scostamento tra il Nord e il Sud si è abbassato di 4,5 punti (da 19 a 14,5). La differenza tra Centro e Sud, infine, si è ridotta di 3,8 punti (da 7,2 a 3,4) a dimostrazione che le regioni del Mezzogiorno sono quelle che hanno mostrato negli ultimi anni le maggiori crescite della raccolta differenziata.

Su **scala regionale**, la più alta percentuale di raccolta differenziata è conseguita, analogamente al 2022, dalla regione Veneto, con il 77,7%, seguita da Emilia-Romagna (77,1%), Sardegna (76,3%), Trentino-Alto Adige (75,3%), Lombardia (73,9%) e Friuli-Venezia Giulia (72,5%). Tra queste regioni, il Friuli-Venezia Giulia e l'Emilia-Romagna, che nell'ultimo anno supera la Sardegna e il Trentino-Alto Adige avvicinandosi alla percentuale del Veneto, sono quelle che fanno registrare la maggiore progressione della percentuale di raccolta, con incrementi rispettivamente pari a 5 e 3,1 punti rispetto ai valori del 2022.

Superano l'obiettivo del 65%, fissato dalla normativa per il 2012, anche Marche (72,1%), Valle d'Aosta (69,4%), Umbria (68,8%), Piemonte (67,9%), e Toscana (66,6%) e sono prossime allo stesso la Basilicata (64,9%) e l'Abruzzo (64,6%). Il numero di regioni con un tasso di raccolta al di sopra o uguale della media nazionale (66,6%) è, pertanto, pari a 11.

Il Molise e la Puglia si collocano rispettivamente al 60,8% e 59,0%, mentre la Liguria si attesta, al 58,3%. La Campania raggiunge il 56,6%, il Lazio il 55,4%, la Sicilia il 55,2% e la Calabria il 55%. La regione Sicilia fa registrare un aumento di 3,7 punti rispetto alla percentuale del 2022 (51,5%), di quasi 8 punti rispetto al 2021, di 13 punti rispetto al 2020 e di poco meno di 17 punti percentuali rispetto al 2019, superando la percentuale della Calabria ed approssimandosi al valore del Lazio.

Su **scala provinciale**, i livelli più elevati di raccolta differenziata si rilevano, analogamente ai precedenti anni, per la provincia di Treviso che si attesta all'89,1%, seguita da Mantova (87%), Belluno (85,8%) e Pordenone (85,4%). Superiori o prossimi all'80% sono anche i tassi delle province di Reggio Emilia (83,3%), Forlì-Cesena (81,7%), Oristano (81,3%), Trento (81,2%), Bergamo (80,5%), Novara (80,4%), Monza e della Brianza (79,9%) e Parma (79,7%).

Percentuali di raccolta differenziata inferiori al 40% si osservano per la provincia di Palermo (36,7%, con una crescita di 1,8 punti rispetto al 34,9% del 2022).

In termini complessivi, tutte le province/città metropolitane raggiungono percentuali di raccolta differenziata superiore al 30%; quelle con percentuale superiore o uguale al 65% sono 68 (3 in più rispetto al 2022) e quelle con raccolta compresa tra il 60% e il 65% sono pari a 17 (stesso valore del 2022). Le province con percentuale di raccolta tra il 50% e il 60% sono 18 (19 nel 2022). Ne consegue che il 96% delle province (103 province su 107 a fronte delle 101 del 2022) ha raccolto in modo differenziato almeno la metà dei rifiuti urbani prodotti sul proprio territorio.

Analizzando i dati a livello comunale si rileva che quasi il 71% dei comuni, ha conseguito nel 2023 una percentuale di raccolta differenziata superiore al 65%. Nel 2022, tali comuni rappresentavano quasi il 69% e nel 2021 il 66,6%. Più dei due terzi dei comuni italiani si attestano quindi al di sopra dell'obiettivo di raccolta del 65%.

Nel contempo, la percentuale di comuni con percentuali di raccolta inferiori al 30% continua a diminuire (2,9% nel 2023, 3,4% nel 2022, 4,1% nel 2021). Complessivamente, nell'ultimo anno l'88,3% dei comuni intercetta oltre la metà dei propri rifiuti urbani in modo differenziato (la percentuale era dell'87% nel 2022).

Nel 2023, i **comuni con popolazione residente superiore a 200 mila abitanti** sono complessivamente 14, di cui 12 corrispondenti ai capoluoghi delle rispettive città metropolitane (queste ultime sono in totale 14 ma i comuni di Cagliari e di Reggio Calabria hanno una popolazione residente inferiore ai 200 mila abitanti).

L'andamento della produzione dei 14 comuni in esame mostra una sostanziale stabilità tra il 2022 e il 2023. Torino e Venezia fanno rilevare aumenti del 4,3% e 3,3%, seguite da Milano e Padova, rispettivamente con un aumento del 2,6% e dell'1,5%; gli incrementi registrati per Verona e Firenze sono in entrambi i casi pari all'1,2%. Inferiori all'1% sono le crescite rilevate per Palermo e Roma mentre i comuni di Catania, Messina, Bari, Napoli e Genova fanno registrare una riduzione del dato di produzione. Sostanzialmente stabile risulta il dato di produzione del comune di Bologna.

Il pro capite medio dei 14 comuni analizzati si attesta a 545 chilogrammi per abitante, superiore di 49 chilogrammi rispetto alla media italiana (496 chilogrammi per abitante).

I valori più alti di produzione pro capite si riscontrano per Venezia (651 chilogrammi), Firenze (619 chilogrammi), Padova (604 chilogrammi) e Catania (593 chilogrammi) mentre i più bassi, prossimi o al di sotto dei 500 chilogrammi per abitante, per Verona (501 chilogrammi), Genova (499 chilogrammi), Torino (499 chilogrammi), Milano (475 chilogrammi) e Messina (436 chilogrammi di produzione pro capite).

Nel 2023 la percentuale media di raccolta differenziata dei 14 comuni si attesta al 49,1%, valore inferiore di 17,5 punti rispetto alla media nazionale, pari al 66,6%.

I maggiori livelli di raccolta differenziata si osservano per Bologna, Padova, Venezia e Milano, con percentuali pari, rispettivamente, al 72,9%, 64,4%, 63% e 62,4%. In particolar modo Bologna, che fa registrare una crescita della percentuale di quasi 10 punti, è la prima città a superare l'obiettivo del 65% di raccolta attestandosi, non solo oltre la percentuale media nazionale, ma ben al di sopra del 70%. Superano il 55% o si avvicinano a tale percentuale Torino, Firenze, Messina e Verona i cui tassi si attestano, rispettivamente, al 57,1%, 55,6%, 55,4% e 53,4%. Roma, in leggera crescita rispetto al 2022, si colloca al 46,6%, Genova si attesta al 46,1% (+3% rispetto al 2022) mentre Bari e Napoli superano il 40%, rispettivamente con il 43,2% e il 41,9%.

Per quanto riguarda le città della Sicilia, che ancora si collocano ai valori più bassi, Catania passa dal 22% al 34,7%, facendo rilevare una crescita di quasi 13 punti percentuali (+26,5% in termini di aumento dei quantitativi intercettati) e Palermo si attesta al 16,9% con un leggero incremento rispetto al 15,2% del 2022.

Gli 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 individuate modalità di calcolo più flessibili, stabilite dalla decisione 2011/753/UE, per i nuovi obiettivi le metodologie di contabilizzazione risultano senza dubbio più rigide e sono state concepite, attraverso l'emanazione della decisione di esecuzione 2019/1004/UE, per garantire che le percentuali calcolate siano effettivamente rappresentative della reale capacità di riciclaggio.

Nel 2023, la percentuale di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio si attesta al 50,8%, facendo rilevare una crescita, rispetto alla percentuale rilevata nel 2022, di 1,6 punti. La frazione organica rappresenta il 41,2% dei rifiuti riciclati, la carta e cartone il 24,4%, il vetro il 13,9%, il legno il 6,6% e la plastica il 5,4% (stessa percentuale del 2022, 5,5% nel 2021 e 4,6% nel 2020).

Rimane un'ampia forbice tra la percentuale di raccolta differenziata e 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.

L'analisi dei dati evidenzia la necessità di imprimere un'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. Lo smaltimento in discarica dovrà attestarsi al di sotto del 10% entro il 2035, a fronte di uno smaltimento, al 2023, pari al 16%. È quindi necessario implementare ulteriormente il ciclo di gestione, soprattutto tenendo presente che i nuovi obiettivi devono essere determinati con metodologie di calcolo decisamente più restrittive rispetto a quelle precedentemente utilizzate.

6.2 Input di sistema e risorse

Nel contesto dell'economia circolare e in coerenza con l'Obiettivo 12 dell'Agenda 2030 ("Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo"), l'efficace gestione degli input di sistema e delle risorse rappresenta una leva strategica per garantire servizi pubblici più sostenibili, resilienti ed efficienti (ONU, 2015).

I servizi pubblici, intesi come infrastrutture abilitanti per lo sviluppo di filiere produttive e di territori rigenerativi, si fondano su un insieme complesso di input materiali, energetici, economici, tecnologici e organizzativi. La qualità, l'affidabilità e la sostenibilità di tali input determinano direttamente la capacità dei sistemi socio-economici di ridurre gli impatti ambientali, chiudere i cicli di materia ed energia e generare valore condiviso (European Commission, 2020).

Uno degli elementi centrali è l'approvvigionamento sicuro e stabile delle materie prime (MP), in particolare di quelle critiche e strategiche per la transizione verde e digitale. Le recenti tensioni geopolitiche e l'instabilità dei mercati globali hanno reso evidente la necessità di rafforzare la capacità di approvvigionamento interno, anche attraverso il riuso, la preparazione per il riutilizzo, il riciclo, l'estrazione urbana (urban mining), la simbiosi industriale ed i criteri End-of-Waste.

La preparazione per il riutilizzo, definita dall'articolo 183, comma 1, lett. q) del TUA, è una forma di recupero riferita a diverse operazioni, tra cui controllo, pulizia, smontaggio e riparazione di prodotti o componenti che sono considerati rifiuti. Detta forma di recupero costituisce lo strumento attraverso il quale un rifiuto è nuovamente reimpiegato e re-immesso sul mercato, e che, pertanto, consente di dare una nuova vita al prodotto.

Al fine di incentivare le attività di preparazione per il riutilizzo è stato adottato il decreto ministeriale 10 luglio 2023, n. 119 recante *"Regolamento recante determinazione delle condizioni per l'esercizio delle preparazioni per il riutilizzo in forma semplificata, ai sensi dell'articolo 214-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*, con lo scopo di promuovere la transizione verso un'economia circolare, in linea con la politica euro-unitaria definita nel "Piano d'azione dell'UE per l'economia circolare" nonché di raggiungere gli sfidanti obiettivi in tema di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio, posti dall'articolo 181 del TUA.

Il provvedimento definisce le modalità operative, le dotazioni tecniche e strutturali, i requisiti minimi di qualificazione degli operatori necessari per l'esercizio delle suddette operazioni, le quantità massime impiegabili, la provenienza, i tipi e le caratteristiche dei rifiuti, nonché le condizioni specifiche di utilizzo degli stessi in base alle quali prodotti o componenti di prodotti diventati rifiuti sono sottoposti a operazioni di preparazione per il riutilizzo. A tal fine negli allegati al Regolamento vengono specificate le caratteristiche e le dotazioni tecniche che deve possedere un centro di preparazione per il riutilizzo, il catalogo dei rifiuti conferibili e le quantità massime impiegabili.

L'intervento regolatorio, consentendo l'apertura dei centri di preparazione per il riutilizzo mediante procedura semplificata, rappresenta lo strumento attraverso cui è possibile una maggiore intercettazione di quei flussi di rifiuti (ad esempio i RAEE) che attraverso operazioni di riparazione possono riacquistare un valore di mercato, con le medesime funzioni e garanzie di sicurezza del prodotto originario.

Dal punto di vista ambientale, le operazioni di preparazione per il riutilizzo permettono un risparmio di materie prime e di energia, ritardando inoltre il momento in cui i rifiuti dovranno essere avviati al riciclaggio o allo smaltimento con la conseguente riduzione dei costi di smaltimento finale dei rifiuti, nel rispetto dei criteri di priorità nella gestione dei rifiuti che vedono la prevenzione e la preparazione per il riutilizzo al vertice della gerarchia.

La simbiosi industriale si configura come una strategia per attivare il trasferimento e la condivisione di risorse tra organizzazioni in maniera tale che gli scarti di una diventino materie prime per un'altra. Si configura quindi come una strategia di prevenzione della produzione dei rifiuti che attiva meccanismi virtuosi anche a livello di sistema.

Il concetto di End of Waste rappresenta un passaggio fondamentale per traghettare gli obiettivi dell'economia circolare. Si tratta del momento in cui un rifiuto, cessa di essere tale a seguito di un processo di recupero che lo rende nuovamente utilizzabile come risorsa. Questo avviene solo se il materiale derivante soddisfa alcuni criteri stabiliti dalla normativa, ed in particolare dall'articolo 184-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006, tra cui l'idoneità a uno specifico utilizzo, il rispetto di standard tecnici e ambientali e l'assenza di rischi per la salute umana e per l'ambiente.

L'importanza di questo procedimento è notevole: consente di ridurre la dipendenza dalle materie prime vergini, promuove il riciclo e il riutilizzo dei materiali, e contribuisce a diminuire la quantità di rifiuti destinati allo smaltimento. In questo modo, gli End of Waste favoriscono la transizione verso un modello produttivo più sostenibile, in cui i materiali vengono mantenuti il più a lungo possibile all'interno del ciclo economico.

In questo quadro, i servizi pubblici locali – in particolare quelli legati alla gestione dei rifiuti e al recupero – assumono un ruolo strategico nella promozione di filiere di prossimità e nella valorizzazione dei materiali secondari (ISPRA, 2023).

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), nel quadro della Strategia Nazionale per l'Economia Circolare e in coerenza con il pacchetto europeo "Fit for 55", promuove strumenti e politiche che mirano alla riduzione della dipendenza da risorse vergini, favorendo l'efficienza, il riutilizzo e la rigenerazione dei materiali lungo l'intero ciclo di vita (MASE, 2024). Questo approccio integra dimensioni ambientali, economiche e sociali, orientando le scelte pubbliche e private verso una gestione sostenibile degli input.

Il tema dei appalti pubblici verdi (o **green public procurement – GPP**) è di fondamentale importanza in quanto ogni anno le autorità pubbliche concludono contratti per un volume di scambi di oltre 2.000 miliardi di euro nell'Unione europea, corrispondenti a circa il 14% del PIL dei 27 Stati membri. Il settore pubblico può dunque utilizzare gli appalti per promuovere l'occupazione, la crescita e gli investimenti, creando un'economia più innovativa, efficiente e inclusiva (European Commission, 2024).

La normativa italiana sul green public procurement (GPP), tra le più avanzate in Europa, ha continuato a evolversi con l'art. 57 del decreto legislativo 36/2023, che ha confermato l'obbligo di applicazione dei criteri ambientali minimi (CAM) nelle procedure di acquisto pubblico, rafforzando il ruolo della Pubblica Amministrazione come driver di innovazione sostenibile.

Nel 2024, il Ministero ha proseguito il suo impegno nell'attuazione e nel rafforzamento del Piano d'azione nazionale per il green public procurement (PAN GPP). L'implementazione del GPP²³⁶ rappresenta uno strumento fondamentale per guidare il mercato verso modelli di produzione e consumo sostenibili, in coerenza con l'Agenda 2030 e con le politiche europee.

Il Green Public Procurement, attraverso l'applicazione dei CAM, orienta il mercato verso prodotti e servizi a ridotto impatto ambientale, creando una domanda pubblica di beni sostenibili. Questo stimola l'offerta di prodotti che possono essere valorizzati attraverso i **sistemi di certificazione** volontaria come EMAS II ed Ecolabel UE (a livello europeo) o VIVA e Made Green in Italy (promossi dal MASE a livello nazionale, in particolare Made Green in Italy è basato sulla metodologia europea *PEF -Product Environmental Footprint* ai sensi della Raccomandazione UE/2021/2279), che ne attestano le qualità ambientali e che contribuiscono a migliorare la trasparenza, la tracciabilità e l'affidabilità ambientale degli input utilizzati nei servizi pubblici e privati. Tali certificazioni, supportate e, nel caso di VIVA e Made Green in Italy, gestite anche direttamente dal MASE, rappresentano veri e propri "input immateriali" in grado di generare valore reputazionale e competitività, contrastando pratiche di greenwashing (ISPRA, 2022; Reg. CE 1221/2009; Reg. CE 66/2010).

Alcuni strumenti di certificazione ambientali si basano sulla metodologia LCA (*Life Cycle Assessment*) che richiede la disponibilità di dati di base che siano il più possibile rappresentativi della realtà produttiva italiana affinché siano adeguatamente restituite le prestazioni ambientali delle filiere produttive nazionali. Per tale motivo diverse sono le iniziative di sviluppo di banche dati per LCA tra cui Arcadia (<https://www.arcadia.enea.it/>) finanziato nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 e tuttora in corso con fondi MASE, ILCIDAF (<https://www.lcafoodilcicidaf.it/>) finanziato dal PRIN2027 e PNRR GRINS (<https://www.grins.it/>).

Per limitare la pressione antropica sui sistemi naturali, è essenziale intervenire sul lato dell'efficienza e della riduzione dei prelievi, con un focus particolare sui flussi in ingresso (materie prime, acqua, energia) e in uscita (rifiuti, emissioni, scarichi). Ciò implica la riconfigurazione profonda dei servizi ambientali, urbani e infrastrutturali – dai sistemi idrici all'illuminazione pubblica, fino alla gestione integrata dei rifiuti – attraverso soluzioni di monitoraggio, digitalizzazione, sensoristica e intelligenza artificiale (ENEA, 2023; OECD, 2022).

Sempre nell'ambito dell'Obiettivo 12 dell'Agenda 2030, il target 12.4 prevede l'impegno a "ottenere la **gestione ecocompatibile di sostanze chimiche** e di tutti i rifiuti in tutto il loro ciclo di vita, in accordo con i quadri internazionali concordati, e ridurre significativamente il loro rilascio in aria, acqua e suolo, al fine di minimizzare i loro effetti negativi sulla salute umana e l'ambiente".

Per garantire un ambiente privo di sostanze tossiche, la Commissione ha presentato nel 2020 la "Strategia in materia di sostanze chimiche per la sostenibilità – Verso un ambiente privo di sostanze tossiche" (COM (2020) 667 final) che traccia una visione a lungo termine in materia di sostanze chimiche al fine di azzerare l'inquinamento e raggiungere la sostenibilità nella produzione e nell'uso delle sostanze chimiche, favorendo una progettazione ecocompatibile dei prodotti, a monte delle filiere (European Commission, 2020). In tale ambito è promosso l'approccio della "one substance, one assessment" (OSOA – una sostanza, una valutazione), attraverso un pacchetto legislativo volto a garantire l'individuazione

²³⁶ A tal riguardo, diversi recenti regolamenti europei hanno posto particolare attenzione al tema degli appalti pubblici verdi, tra cui il regolamento (UE) 2024/1781 sull'eco-progettazione, il regolamento (UE) 2023/1542 sulle batterie, il regolamento (UE) 2025/40 sugli imballaggi e il regolamento (UE) 2024/3110 sui prodotti da costruzione.

tempestiva e l'azione sui rischi chimici emergenti, anche attraverso l'incremento della cooperazione tra le Agenzie coinvolte nello studio delle sostanze chimiche (EUOSHA, ECHA, EFSA, EEA, EMA).

Un elemento chiave di questa strategia è il **Regolamento REACH** (Regolamento (CE) n. 1907/2006), che mira a migliorare la conoscenza dei pericoli e dei rischi derivanti dall'uso delle sostanze chimiche, mantenendo e rafforzando la competitività e le capacità innovative dell'industria chimica europea. In particolare, i ministeri MASE, MiMIT e MiSS hanno coordinato il contributo italiano ai lavori per l'esame della proposta presentata all'ECHA per la restrizione dell'uso di sostanze PFAS anche attraverso audizioni di diversi portatori di interessi sulla proposta relativa ai PFAS, coordinate dal Dipartimento per gli affari europei della Presidenza del Consiglio, in stretto raccordo con i citati Ministeri.

Dal punto di vista economico, i servizi pubblici devono operare in un equilibrio tra sostenibilità e competitività, ottimizzando i costi legati all'accesso alle risorse e investendo in innovazione. Le tecnologie avanzate, i modelli di business circolari (es. product-as-a-service, simbiosi industriale nell'approccio business-to-business, sharing economy) e l'adozione di strumenti di valutazione della circolarità a livello di prodotto e di processo (LCA, indicatori di impatto, eco-design tools) costituiscono input strategici per abilitare la trasformazione del sistema (Ellen MacArthur Foundation, 2019; EC, 2020).

Inoltre, va sottolineata l'importanza delle azioni promosse dalla pubblica amministrazione al fine di sensibilizzare i cittadini a adottare comportamenti di consumo più sostenibili, coerenti con i principi fondamentali dell'economia circolare, in special modo quelli che aumentano l'attenzione allo spreco alimentare e alla raccolta differenziata.

In questo scenario, le amministrazioni pubbliche possono agire come catalizzatori, lanciando campagne di sensibilizzazione, percorsi educativi e strumenti di cittadinanza attiva per rafforzare la cultura della sostenibilità. Iniziative come il "nudging" ambientale, le etichette di impatto ambientale e i programmi di incentivazione al consumo circolare aiutano a guidare le scelte dei consumatori verso stili di vita a minore impronta ecologica, aumentando così l'efficacia delle politiche pubbliche in materia di economia circolare (EEA, 2023).

Infine, la transizione ecologica delineata dal *Green Deal* europeo, dal PNRR e dalla Strategia nazionale richiede input adeguati anche sul piano istituzionale e organizzativo: governance multilivello, capacità di pianificazione integrata, interoperabilità digitale, partenariati pubblico-privato e capitale umano qualificato sono condizioni abilitanti per servizi pubblici resilienti, capaci di accompagnare il cambiamento (OECD, 2023; MASE, 2024).

Gestire in modo sostenibile gli input di sistema nei servizi pubblici è condizione necessaria per realizzare una vera economia circolare. Approvvigionamento sicuro delle risorse, riduzione dell'impatto ambientale, innovazione sistemica e visione integrata della transizione ecologica rappresentano sfide complesse ma imprescindibili per il raggiungimento dell'Obiettivo 12.

6.3 Output e servizi resi

Nel paradigma dell'economia circolare, l'attenzione non è più rivolta esclusivamente ai prodotti e ai rifiuti generati, ma si estende agli *"output immateriali"* prodotti dall'azione pubblica: servizi, strumenti regolatori, incentivi e conoscenza. Questi elementi rappresentano oggi leve fondamentali per orientare comportamenti e scelte dei cittadini, delle imprese e delle istituzioni verso modelli più sostenibili e rigenerativi (ONU, 2015; European Commission, 2020a).

Complessivamente, gli output pubblici generati in termini di regolazioni, infrastrutture, incentivi e conoscenza costituiscono un pilastro fondamentale per la transizione ecologica. La capacità delle amministrazioni di fornire servizi efficaci, inclusivi e innovativi rappresenta la chiave per trasformare la sostenibilità da principio astratto a pratica concreta e misurabile, contribuendo al raggiungimento dell'Obiettivo 12 dell'Agenda 2030 (ONU, 2015) e rafforzando la resilienza e la competitività dei territori.

Il Green Public Procurement (GPP) si configura tra gli strumenti efficaci per stimolare il mercato verso prodotti e servizi con minore impatto ambientale. Questo consente alle amministrazioni pubbliche di

inserire i Criteri Ambientali Minimi (CAM) negli appalti, promuovendo l'acquisto di beni e servizi a basso impatto ambientale (Ministero dell'Ambiente, 2023). Accanto a questo, la Strategia Nazionale per l'Economia Circolare (SNEC) (MiTE, 2022) e il Circular Economy Action Plan europeo (European Commission, 2020b) rafforzano la transizione attraverso misure normative, investimenti, strumenti innovativi come i passaporti digitali dei prodotti, la responsabilità estesa del produttore e il diritto alla riparazione.

Nel corso del 2024, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha ampliato e aggiornato il quadro dei Criteri Ambientali Minimi, con l'adozione di nuovi CAM in settori strategici e la revisione di quelli esistenti. Ad oggi, i Criteri Ambientali Minimi sono stati definiti per 21 settori merceologici, consultabili alla pagina: <https://www.mase.gov.it/pagina/cam-vigenti>.

Nell'elaborazione e nell'aggiornamento dei CAM, il Ministero ha garantito qualità, efficienza e robustezza scientifica, attraverso un processo inclusivo e trasparente che ha coinvolto tutti gli stakeholder rilevanti: istituzioni pubbliche, associazioni di categoria, imprese ed enti di ricerca.

Parallelamente, l'Italia ha fatto significativi progressi nell'implementazione dei regolamenti End of Waste (EoW), adottati ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, D.lgs. n. 152 del 2006, che definiscono i requisiti tecnici per i quali un rifiuto cessa di essere tale e può essere immesso sul mercato come prodotto. Allo stato attuale risultano adottati i regolamenti EoW per le seguenti categorie di rifiuti: combustibili solidi secondari (CSS); conglomerati bituminosi; prodotti assorbenti per la persona; gomma vulcanizzata da pneumatici fuori uso; carta e cartone; rifiuti inerti da costruzione e demolizione. Sono inoltre in fase istruttoria i regolamenti EoW per rifiuti a base di gesso, i rifiuti da spazzamento stradale, i rifiuti di membrane bituminose, i rifiuti tessili e i rifiuti plastici. A livello europeo, sono invece stati adottati regolamenti EoW per i seguenti flussi di rifiuti: ferro, acciaio e alluminio; vetro; rame e leghe di rame; (MASE – <https://www.mase.gov.it/pagina/end-waste>).

Il nuovo Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti (c.d. RENTRI), già istituito ai sensi dell'articolo 6 del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, prende le mosse dalla Direttiva (UE) 2018/851, facente parte del pacchetto di direttive europee sull'economia circolare, che ha previsto l'istituzione a livello di ciascun Stato Membro di uno o più registri coordinati sui quali basare il flusso dei dati relativi ai rifiuti.

In tal senso il considerando 58 della citata Direttiva afferma che: "L'adeguata gestione dei rifiuti pericolosi continua a porre problemi nell'Unione e i dati riguardanti il loro trattamento sono lacunosi. È pertanto necessario potenziare la registrazione dei dati e i meccanismi di tracciabilità tramite l'introduzione di registri elettronici dei rifiuti pericolosi negli Stati membri. La raccolta elettronica dei dati dovrebbe essere applicata, se del caso, anche ad altri rifiuti per semplificare alle imprese e alle amministrazioni la registrazione dei dati e per controllare meglio i flussi di rifiuti nell'Unione".

Il decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, di recepimento della Direttiva (UE) 2018/851, ha introdotto nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 alla Parte IV, Titolo I, (Gestione dei rifiuti) un nuovo articolo 188-bis, che delinea le modalità di realizzazione del «sistema di tracciabilità dei rifiuti» nell'ambito del RENTRI, rinviando ad un apposito decreto attuativo la definizione delle modalità di adempimento degli obblighi previsti agli articoli 189, 190 e 193, relativi al registro di carico e scarico dei rifiuti e del formulario di identificazione per il trasporto dei rifiuti, in connessione con il RENTRI.

In attuazione di quanto disposto dall'articolo 188-bis, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, come modificato dal d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 213, è stato adottato il Decreto ministeriale 4 aprile 2023, n. 59. Detto regolamento si inserisce nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), segnatamente nella missione M2-C1, Riforma 1.1, – Strategia nazionale per l'economia circolare che prevede l'adozione di un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti atto ad acquisire e monitorare i dati ambientali, rendendoli fruibili non solo per le attività di vigilanza e controllo, ma anche per le politiche ambientali adottate dal Ministero.

La tracciabilità dei rifiuti è, infatti, uno strumento fondamentale per garantire che i rifiuti vengano gestiti in modo responsabile e conforme alle normative. La tracciabilità consente di monitorare i flussi di rifiuti nel tempo, aiutando a identificare tendenze, aree di miglioramento e possibili problemi. Grazie alla tracciabilità è possibile comprendere il vero valore economico dei rifiuti trattati e la loro reale impronta ecologica, quindi il percorso di valorizzazione più conveniente, in linea con la gerarchia dei rifiuti. Contribuisce alla trasparenza, alla legalità e alla gestione sostenibile dei rifiuti nell'ambito delle pratiche di gestione dei rifiuti. Il suddetto regolamento ha, dunque, quale finalità quella di mettere a disposizione del settore

pubblico e delle imprese dati, servizi e informazioni, per promuovere l'economia circolare, e il recupero di materia, e ad assicurare l'attività di controllo sui rifiuti.

Il RENTRI introduce un nuovo modello di gestione digitale per l'assolvimento degli adempimenti già previsti dal D.lgs. n. 152/2006 quali l'emissione dei formulari di identificazione del trasporto e la tenuta dei registri cronologici di carico e scarico, consentendo attraverso la messa a sistema delle informazioni contenute in questi documenti, un costante monitoraggio dei flussi dei rifiuti e di materia, basato sulla verifica di ogni codice EER e di ciascun punto di generazione del rifiuto.

Il riferito regolamento, inoltre, prevede criteri di gradualità per la progressiva iscrizione degli operatori e un periodo preliminare di sperimentazione. Il decreto è vigente dal 15 giugno 2023 ed operativo dal 13 febbraio 2025, ma diverrà definitivamente valido per tutti gli operatori a partire dal 13 febbraio 2026.

A marzo 2025 è stato aggiornato il cronoprogramma di attuazione della strategia nazionale per l'economia circolare. Il 63% dei target è stato attuato, il 24% è in corso di attuazione ed il 13% deve esser attuato entro la scadenza fissata per il 2027. Il Cronoprogramma si è arricchito di 53 nuovi target per un totale di 104 e sono state riviste alcune scadenze. Per fine 2025, in particolare, sono previsti "Incentivi fiscali a sostegno delle attività di riciclo e utilizzo di materie prime secondarie", così come il "Sostegno ai progetti di simbiosi industriale attraverso strumenti normativi e finanziari", inoltre si attende l'"Approvazione del Piano d'azione nazionale in materia di consumo e produzione sostenibili a favore anche del diritto alla riparazione e al riutilizzo", come anche l'"Introduzione di incentivi in favore di chi promuove comportamenti individuali tesi alla riduzione dei rifiuti, ivi compresi i consumatori" ed il "sostegno economico a Comuni e Regioni, per la prevenzione della produzione dei rifiuti, il riuso, l'implementazione della raccolta differenziata". Sempre nel 2025 il cronoprogramma aggiornato prevede la "Proposta di norma per la definizione di criteri di indirizzo nazionale sull'analisi dei rischi ambientali e sanitari correlati agli impianti di desalinizzazione", e la "Proposta di norme per il riuso delle acque".

In ordine alla responsabilità estesa del produttore (EPR) si rileva che lo schema di decreto che istituisce la responsabilità estesa del produttore (EPR) nella filiera del tessile, ai sensi dell'articolo 178-bis del D.Lgs. n. 152/2006, è stato sottoposto a recente fase di consultazione pubblica, terminata in data 5 maggio 2025. In esito alla stessa, valutate le numerose osservazioni pervenute, si è giunti alla formulazione di un testo trasmesso al Ministero delle imprese e del made in Italy per l'acquisizione delle osservazioni e delle proposte di merito, prima dei successivi seguiti di competenza relativi all'adozione del decreto di natura regolamentare. Per quanto concerne la bozza di decreto per l'EPR sulle plastiche non da imballaggio, è in fase di istruttoria la delimitazione del perimetro di prodotti/rifiuti che costituiscono il campo di applicazione del futuro schema di decreto.

Così come importanti aggiornamenti della normativa EoW su: Membrane bituminose; Legno; Gesso; Rifiuti accidentalmente pescati; gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso. È previsto, inoltre, l'aggiornamento delle scadenze per i seguenti DM EoW: terre di spazzamento stradale; pile e accumulatori (pastello di piombo); tessili; plastiche miste.

A livello territoriale, la pubblica amministrazione assume un ruolo chiave nella messa a disposizione di servizi essenziali per la circolarità. Tra questi spiccano la gestione integrata dei rifiuti (ISPRA, 2023), l'attivazione di centri di riuso e riparazione e lo sviluppo di iniziative legate alla sharing economy – come il bike e car sharing, le biblioteche degli oggetti o le piattaforme digitali per il baratto (OECD, 2022). Sempre più diffusa è anche l'offerta di attività di formazione e sensibilizzazione (CEN, 2022), rivolte a cittadini, scuole e imprese, spesso realizzate in collaborazione con consorzi, fondazioni, enti locali e università.

Un altro ambito rilevante è quello del supporto finanziario e fiscale alla transizione. In questo contesto si inseriscono i fondi del PNRR (European Commission, 2021), i finanziamenti del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), i bandi europei come LIFE e Horizon Europe, oltre ai fondi regionali (POR e PR FESR). A questi si affiancano incentivi indiretti, come detrazioni fiscali o agevolazioni tariffarie, che stimolano scelte sostenibili da parte di cittadini e imprese (MEF, 2022).

Particolarmente strategico è il sostegno all'eco-innovazione, intesa come sviluppo di soluzioni capaci di ridurre gli impatti ambientali lungo l'intero ciclo di vita. Le regioni italiane, ad esempio, hanno introdotto voucher per l'eco-design (Regione Emilia-Romagna, 2023), finanziato progetti di simbiosi industriale, e sostenuto le PMI che adottano certificazioni ambientali o strumenti di valutazione della circolarità (ENEA, 2023b). A livello centrale, il Programma Nazionale per la Ricerca (PNR) e i fondi gestiti da MiMIT e MASE finanziano progetti innovativi e startup green.

Infine, l'impegno per l'attuazione del regolamento REACH e dalle strategie europee correlate, volte a garantire la gestione sicura delle sostanze chimiche e l'immissione sul mercato di prodotti privi di sostanze tossiche, si è concretizzato attraverso la partecipazione attiva ai comitati REACH, l'aggiornamento della banca dati delle sostanze soggette a restrizioni, la pubblicazione di materiali informativi e la realizzazione di corsi di formazione specialistici. In quest'ambito, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha collaborato con altri enti nazionali – tra cui Ministero della Salute, Ministero delle Imprese e del Made in Italy, ISPRA ed ENEA – in particolare per approfondire le implicazioni ambientali e sanitarie legate ai PFAS. Tali azioni, promosse dal MASE, si affiancano al servizio messo a disposizione dal MiMIT di supporto continuo al sistema produttivo tramite l'Help desk REACH.

Il Ministero garantisce inoltre la promozione delle attività dirette a favorire l'accesso del pubblico alle informazioni sulle sostanze chimiche, attraverso:

- la banca dati delle sostanze vietate o in restrizione (<https://bancasostanze.mase.gov.it>) che raggruppa le informazioni di base su divieti, restrizioni e obblighi di autorizzazione relativi a più di 1.400 sostanze;
- la pubblicazione del Bollettino "Sostanze chimiche – Ambiente&Salute" che fornisce aggiornamenti e informazioni sulle principali novità normative;
- la gestione del sito www.reach.gov.it che organizza e rende accessibili le informazioni sulle attività del Comitato Tecnico di Coordinamento per l'attuazione del Regolamento REACH per fornire alle amministrazioni e ai cittadini un'informazione omogenea e dettagliata sulle attività nazionali in materia di sostanze chimiche.

La pubblica amministrazione centrale, sia tramite il MASE sia tramite MiMIT, garantisce il coordinamento della governance sulle principali politiche e strategie in materia di economia circolare. Nel 2019, il MASE ha promosso la creazione della Piattaforma Nazionale per il Fosforo, con l'obiettivo di raggiungere l'autosufficienza nazionale del ciclo del fosforo, in linea con le politiche europee e coinvolgendo i diversi stakeholder della filiera. Successivamente, nel 2022 è stato istituito il tavolo tecnico "Materie Prime Critiche" che vede coinvolti istituzioni, centri di ricerca, consorzi di filiera e associazioni di categoria con gli obiettivi di rafforzare il coordinamento e formulare proposte utili alla creazione delle condizioni normative, economiche e di mercato volte ad assicurare un approvvigionamento sicuro e sostenibile. Sempre nel 2022 è stato istituito dal MASE l'Osservatorio per l'Economia Circolare con il compito di monitorare lo stato di attuazione delle misure contenute nella strategia nazionale, promuovendo il confronto con le parti sociali e le associazioni di categoria, favorendo la sensibilizzazione sull'economia circolare. Più recentemente, a marzo 2025, si è insediato presso il MASE il Tavolo Ecodesign, istituito nell'ambito della Strategia nazionale per l'economia circolare per rafforzare le politiche di progettazione sostenibile.

Iniziative, come ICESP (Piattaforma Italiana degli attori per l'Economia Circolare) coordinata da ENEA e con oltre 326 partecipanti tra Istituzioni, Imprese, enti di ricerca e associazioni, si sono affermate come punto di convergenza nazionale sulle iniziative, le esperienze, le criticità, le prospettive e le aspettative sull'economia circolare che il nostro Paese vuole e può rappresentare in Europa, promuovendo il modo italiano di fare economia circolare anche attraverso specifiche azioni dedicate.

A queste azioni di "governance" si affiancano iniziative volte a sostenere il sistema produttivo e a favorire investimenti coerenti con il quadro dell'economia circolare. Alcuni esempi sono il Fondo per la crescita sostenibile per i progetti di ricerca e sviluppo nell'ambito dell'economia circolare, attivato con il decreto MiMIT del 11 giugno 2020. Inoltre, il Fondo per il sostegno alla transizione industriale, attivato con il decreto MiMIT del 30 agosto 2023, supporta l'adeguamento del sistema produttivo italiano alle politiche UE sulla lotta ai cambiamenti climatici, finanziando progetti per una maggiore efficienza energetica e per un uso efficiente delle risorse. Più recentemente, è stato introdotto il Fondo per le Agevolazioni alle imprese per piani di investimento da realizzare nel Mezzogiorno che riguardano anche il settore delle tecnologie pulite ed efficienti sotto il profilo delle risorse, DL 60/2024. Queste e altre iniziative si affiancano a quelle promosse sin da subito con i fondi PNRR come i Progetti faro per l'eco-

nomia Circolare (Investimento 1.2 – M2C1), finalizzati a realizzare progetti altamente innovativi per il trattamento e il riciclo dei rifiuti provenienti dalle filiere strategiche individuate nel Piano d'Azione per l'Economia Circolare varato dall'UE: RAEE (inclusi pannelli fotovoltaici e pale eoliche), carta e cartone, plastiche, tessili.

Anche le amministrazioni locali stanno promuovendo gli sforzi per raggiungere gli obiettivi di economia circolare. Infatti, oltre 331 città, pari a una popolazione totale di 7.210.059 abitanti (dati aggiornati al 20 dicembre 2023) hanno adottato una strategia del programma "rifiuti zero". Il programma consiste nella promozione di buone pratiche di riparazione-riutilizzo e/o riduzione dei rifiuti e nella creazione di un Osservatorio Rifiuti Zero (<https://www.zerowasteitaly.org/chi-siamo/>). L'iniziativa sostiene il raggiungimento degli obiettivi della Strategia Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo riguardanti la promozione dei rifiuti tracciabilità e sviluppo di metodologie per valutare gli impatti ambientali lungo tutto il ciclo di vita di un prodotto e nell'intero sistema di gestione dei rifiuti.

Si ricordano, inoltre, le iniziative promosse per sensibilizzare i cittadini sui temi dell'economia circolare e della lotta agli sprechi alimentari. Tali azioni, spesso promosse a livello centrale, sono implementate sul territorio con il coinvolgimento attivo delle amministrazioni locali. Tra queste iniziative ricordiamo quelle finanziate dal Fondo a vantaggio dei consumatori come ad esempio RECiProCo – Realizzazione di strumenti e iniziative sull'Economia Circolare a vantaggio dei (Pro) Consumatori – che ha visto l'impegno dei comuni di Anguillara, Bologna e Taranto per lo sviluppo di una mappatura delle buone pratiche di economia circolare a livello locale, di uno studio di fattibilità per lo sviluppo di un sistema di comunicazione ambientale volontario per prodotti non alimentari e non energetici e di tre Urban Living Lab per la smart governance sul risparmio idrico, oppure come "Facciamo Circolare" una piattaforma e una campagna di comunicazione sull'economia circolare, con un focus su spreco alimentare e raccolta differenziata.

Tra le iniziative svolte per stimolare processi virtuosi di sostenibilità e circolarità nel settore pubblico e nel settore produttivo si menziona, inoltre, il progetto ES-PA (Energia e Sostenibilità per la Pubblica Amministrazione) che finanziato nell'ambito del PON GOV e Capacità Istituzionale 2014-2020 con un budget complessivo pari a circa 9,7 M€, ha consentito di realizzare, tra le altre, una serie di azioni su economia circolare e simbiosi industriale, nonché sulla certificazione ambientale degli edifici, rivolte alla PA e ai settori produttivi (<https://www.espa.enea.it/>).

Con riferimento alla necessità di dotare il sistema Italia di banche dati LCA rispondenti alla realtà produttiva nazionale, le citate iniziative Arcadia, ILCIDAF e PNRR GRINS hanno consentito ad oggi di ottenere dataset di 20 filiere nazionali afferenti ai settori agroalimentare, edilizia-costruzioni, energia e legno-arredo (Arcadia); sono in corso di sviluppo dataset per l'agroalimentare con particolare riferimento alle filiere di pane e pasta, vino, olio di oliva e agrumi (ILCIDAF) e per zootecnia, alluminio, carta, olio di oliva, legumi (ceci, fave, piselli, lenticchie) e frutta (uva da tavola, pesche e nettarine, mele) (PNRR GRINS).

6.4 Qualità, efficienza, efficacia

Nel contesto dell'economia circolare e in coerenza con l'Obiettivo 12 dell'Agenda 2030 ("Garantire modelli sostenibili di produzione e consumo"), la misurazione della qualità, dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi pubblici rappresenta una leva strategica per orientare la transizione verso modelli produttivi e di consumo rigenerativi. In tale prospettiva, è fondamentale promuovere un uso delle risorse non solo efficiente, ma anche parsimonioso, orientato alla riduzione del consumo assoluto di materie prime, energia e acqua. L'obiettivo è massimizzare il valore generato con il minimo impatto ambientale, riducendo gli sprechi e privilegiando soluzioni che estendano la vita utile dei prodotti e ne ottimizzano l'utilizzo lungo l'intero ciclo di vita.

Queste tre dimensioni si riferiscono rispettivamente alla capacità dei servizi di rispondere ai bisogni degli utenti (qualità), all'utilizzo ottimale e responsabile delle risorse disponibili (efficienza in un'ottica di un uso e consumo parsimonioso delle risorse naturali) e al raggiungimento degli obiettivi previsti (efficacia), contribuendo così in modo concreto alla sostenibilità ambientale, economica e sociale delle azioni intraprese.

Tali dimensioni si riflettono attraverso una combinazione di politiche e strategie efficaci sia a livello nazionale che regionale, nel supporto attraverso finanziamenti pubblici e nell'impegno attuato nella sensibilizzazione e educazione dei cittadini, scuole e imprese presenti sul territorio nazionale al fine di orientare il cambiamento comportamentale e culturale verso l'economia circolare.

L'approccio integrato nella gestione della governance del processo di transizione verso lo sviluppo sostenibile si riflette positivamente anche nel percorso di sviluppo dell'economia circolare, sotto diversi aspetti. I risultati conseguiti vanno dalla Leadership UE nell'applicazione del GPP, alla presenza di siti EMAS e prodotti Ecolabel UE, fino alle numerose azioni di finanziamento di progetti industriali e alle iniziative di promozione e formazione sui temi dell'economia circolare.

In applicazione del GPP, il MASE ad oggi ha prodotto CAM per 21 categorie di prodotto tra cui Arredi per interni, Arredi urbani, Ausili incontinenza, Calzature da lavoro e accessori in pelle, Carta, Cartucce, Edilizia, Eventi culturali, Illuminazione pubblica (fornitura e progettazione), Illuminazione pubblica (servizio), Infrastrutture stradali, Lavaggio industriale e noleggio di tessili e materasseria, Pulizie e sanificazione, Rifiuti urbani e spazzamento stradale, Ristorazione collettiva, Ristoro e distributori automatici, Servizi energetici per gli edifici-contratti EPC, Stampanti, Tessili, Veicoli, Verde pubblico.

Secondo dati del CNR-IIA e dell'ANAC, il 70% delle gare pubbliche include criteri ambientali, per un valore complessivo di oltre 5,2 miliardi di euro (MIMIT), soprattutto nei settori della ristorazione collettiva, degli arredi e della lavanderia industriale.

Invece, a livello locale, vi sono sempre più Regioni e Comuni italiani che stanno adottando strategie specifiche per l'economia circolare, oltre 50 tra regioni e comuni hanno adottato piani specifici o incluso obiettivi di circolarità nei propri documenti di programmazione ambientale (ISPRA, 2023).

Nel 2024 il MASE ha collaborato con l'Istituto per l'inquinamento atmosferico del CNR per condurre un'indagine statistica sull'attuazione dei CAM nelle procedure di appalto pubblico. L'indagine ha evidenziato che la consapevolezza dell'obbligo di applicazione dei CAM è molto elevata tra i responsabili unici del procedimento, con percentuali che variano dal 95% al 100% nelle diverse categorie merceologiche analizzate.

Lo studio condotto ha fornito dati particolarmente incoraggianti sul livello di applicazione dei CAM nelle categorie merceologiche "servizi di ristorazione collettiva", "arredi per interni", "servizi di lavanderia industriale" e "prodotti tessili", settori nei quali tra il 77% e il 95% del valore a base d'asta delle gare analizzate è risultato conforme ai criteri ambientali obbligatori.

Dati meno confortanti si sono osservati per i "servizi di pulizia" e i "prodotti detergenti", la cui applicazione rispetto al valore a base d'asta è rispettivamente del 22% e del 32% (probabilmente perché il periodo a cui fanno riferimento le gare analizzate risale ai tempi dell'emergenza COVID, quando la necessità di far fronte all'emergenza sanitaria potrebbe avere portato le stazioni appaltanti a disapplicare le prescrizioni in materia di CAM).

Particolarmente significativa è anche la proiezione sulla totalità delle gare bandite nelle specifiche categorie merceologiche indagate: su un totale di circa 4.700 procedure bandite, per un valore complessivo di oltre 5,2 miliardi di euro, si stima che 3.223 gare, per un valore di circa 4,7 miliardi di euro, abbiano incluso criteri ambientali, dimostrando l'efficacia della politica italiana in materia di GPP.

Parallelamente anche la diffusione delle certificazioni ambientali (EMAS, Ecolabel, Made Green in Italy, VIVA) rilasciate a organizzazioni pubbliche e private è in continuo aumento e rappresenta un indicatore rilevante. Secondo i dati ISPRA e ISPRA-EMAS (2023), sono 1.169 le organizzazioni italiane registrate EMAS, con oltre 6.000 siti certificati. Anche per Ecolabel UE, l'Italia è al primo posto in Europa per numero di licenze attive. Ad oggi, sono certificabili 20 categorie di prodotto e due gruppi di servizi (Servizi di ricettività turistica e di pulizia). In Italia sono certificati 16.500 prodotti/servizi su 99.000 totali certificati in tutti gli Stati europei, posizionando il Paese al primo posto sia come numero di prodotti certificati sia come numero di licenze d'uso rilasciate (515 su 2.983 distribuite nei 27 paesi dell'Unione europea). Ulteriore dato positivo, a conferma della crescente attenzione per la sostenibilità è il dato relativo al Programma VIVA, promosso dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica per la misurazione delle prestazioni di sostenibilità di aziende e prodotti del settore vitivinicolo. Ad oggi al

Programma VIVA aderiscono oltre 200 aziende, distribuite su gran parte del territorio nazionale, fra le quali 15 cantine sociali che a loro volta comprendono centinaia di soggetti produttivi, per un totale di circa 10.529 aziende, 52.468 ettari di vigneto, 512.301 litri di vino prodotti e 5.168.483 bottiglie totali certificate. Infine, lo Schema Made Green in Italy, introdotto all'Art. 21 del Collegato Ambiente, è uno schema volontario nazionale per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale basato sul metodo PEF (definita con la Raccomandazione della Commissione 2021/2279/UE sull'uso dei metodi dell'impronta ambientale per misurare e comunicare le prestazioni ambientali del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni"), con l'obiettivo di valorizzare sul mercato i prodotti italiani con buone ed eccellenti prestazioni ambientali, renderli riconoscibili per i consumatori ed evitare fenomeni di greenwashing.

Con riferimento allo Schema Made Green in Italy, ad oggi sono state approvate 31 Regole di Categoria di Prodotto (RCP), 16 per il settore industriale e 15 per il settore agroalimentare, 91 prodotti hanno aderito allo schema, ottenendo la possibilità di utilizzare il logo MGI.

Per quanto riguarda il supporto e il finanziamento, dal 2022 ad oggi, l'Italia ha aumentato significativamente gli investimenti e gli incentivi per promuovere l'economia circolare, sia attraverso politiche nazionali strategiche che attraverso iniziative mirate a livello regionali. Grazie all'integrazione di risorse nazionali, europee e regionali è stato possibile creare un sistema di supporto, con l'obiettivo di promuovere la sostenibilità ambientale, la transizione ecologica e l'innovazione industriale.

A livello nazionale, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) finanziato attraverso i fondi Next generation EU, ha previsto investimenti ingenti per la costruzione di nuovi impianti di trattamento rifiuti, la modernizzazione della raccolta differenziata e la creazione di Plastic Hubs e Textile Hubs, nonché progetti di simbiosi industriale. In particolare, nell'ambito della Missione 2, dedicata alla "Rivoluzione verde e transizione ecologica", sono stati stanziati significativi fondi per promuovere l'economia circolare in Italia. Di questi, 600 milioni di euro sono destinati all'Investimento 1.2, che finanzia i cosiddetti "progetti faro" di economia circolare. Questi progetti mirano a potenziare la rete di raccolta differenziata e a sviluppare impianti innovativi per il trattamento e il riciclo dei rifiuti.

Anche a livello regionale, sono diverse le regioni che hanno attivato bandi:

- Regione Lazio: Nel luglio 2024, è stato lanciato un bando da 30 milioni di euro per sostenere le piccole e medie imprese nella transizione verso un'economia circolare. Il contributo a fondo perduto può arrivare fino a 2 milioni di euro per progetto, con una riserva di 10 milioni destinata alle imprese aderenti a un'Area Produttiva Ecologicamente Attrezzata (APEA);
- Regione Emilia-Romagna: Nel luglio 2024, sono stati finanziati 52 progetti con un investimento complessivo di oltre 34 milioni di euro, destinati a migliorare il riciclo e la prevenzione dei rifiuti. L'obiettivo è incrementare di oltre 500.000 tonnellate annue la quantità di materiale riciclato;
- Regione Lombardia: Nel giugno 2022, è stato attivato il "Bando Innovazione delle filiere di economia circolare", con contributi a fondo perduto fino a 120.000 euro per progetti di simbiosi industriale e innovazione delle filiere produttive.

In aggiunta, si segnalano ulteriori fondi che provengono dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), i bandi europei come LIFE e Horizon Europe, oltre ai fondi regionali (POR e PR FESR). A questi si aggiungono iniziative più recenti come il DL 60/2024, che prevede agevolazioni per progetti nelle regioni del Mezzogiorno.

Un altro aspetto chiave di qualità per una piena attuazione dell'economia circolare è rappresentato da numerose iniziative, promosse dalla pubblica amministrazione, come campagne informative, eventi pubblici e programmi scolastici, che coinvolgono un numero crescente di cittadini, con impatti misurabili sul cambiamento dei comportamenti, come l'aumento della raccolta differenziata o il riuso dei materiali.

Nel solo 2023, sono state registrate oltre 1.200 iniziative di sensibilizzazione in ambito scolastico e urbano, con decine di migliaia di partecipanti (CEN, 2022). Sebbene manchi una valutazione sistematica degli impatti comportamentali, i dati ISPRA mostrano un lieve aumento della raccolta differenziata in alcune aree coinvolte da campagne mirate. Oltre 331 città italiane, pari a una popolazione totale di 7.210.059 abitanti, hanno adottato una strategia del programma "rifiuti zero". Il programma consiste nella promozione di buone pratiche di riparazione-riutilizzo e/o riduzione dei rifiuti e nella creazione di un Osservatorio Rifiuti Zero.

A queste azioni si affiancano iniziative di formazione specialistica, tra cui quelle sviluppate dal MASE su temi quali: il nuovo Codice degli appalti, i CAM per la ristorazione collettiva, i CAM per i rifiuti urbani e lo spazzamento stradale, i CAM per il settore tessile, i CAM per i distributori e i servizi di ristoro, i CAM per le infrastrutture stradali e i CAM per i servizi energetici. Tali moduli formativi sono disponibili sul sito [CAM | Green Public Procurement \(GPP\) – Criteri Ambientali Minimi](#). Inoltre, nell'ambito del REACH, sono state promosse azioni di formazione e informazione dal Gruppo di lavoro coordinato dal Ministero della Salute, che organizza corsi di formazione in collaborazione con università, istituzioni scolastiche e regioni.

I servizi offerti dalle PA si esprimono, a livello aggregato generale, attraverso l'impatto economico, ambientale e sociale dell'economia circolare: crescita dei green jobs, incremento del fatturato delle imprese del settore, aumento degli investimenti in innovazione e risparmi generati da pratiche più efficienti (PNRR, 2021; MIMIT, 2023). Il coinvolgimento degli stakeholder – attraverso protocolli d'intesa, accordi multilivello, iniziative di compostaggio domestico o reti di riuso – rafforza l'efficacia delle politiche e la loro aderenza ai bisogni dei territori (MASE, 2024). Tra i principali indicatori a livello aggregato si citano:

- La creazione di green jobs, stimata in oltre 576.000 unità nel 2023, con una crescita significativa nei settori della gestione dei rifiuti, delle energie rinnovabili, dell'ecodesign e della chimica verde (Unioncamere, 2024).
- L'Italia ha registrato un +45% di produttività delle risorse, con una significativa riduzione della material footprint (da 17,3 a 9,8 t procapite) (Eurostat, 2022).
- Il tasso di circolarità dei materiali ha raggiunto il 21% nel 2020 (Eurostat, 2022)
- il numero di piattaforme di simbiosi industriale attive è in crescita, sostenute anche da incentivi specifici (Accordo ENEA-MASE), con benefici in termini di risorse riutilizzate e valore economico generato.

6.5 Risultati rispetto all'obiettivo di riferimento dell'Agenda ONU

L'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile n. 12 dell'Agenda 2030 si propone di promuovere modelli di produzione e consumo sostenibili, finalizzati alla riduzione dell'impronta ecologica dei sistemi socio-economici. Tale obiettivo si configura come un elemento trasversale e strategico per il raggiungimento di numerosi altri obiettivi globali, in particolare quelli relativi alla sicurezza alimentare, alla salute e al benessere, alla gestione sostenibile delle risorse idriche ed energetiche, alla riduzione delle disuguaglianze e alla lotta ai cambiamenti climatici (European Commission, 2024).

L'attuazione dell'Obiettivo 12 implica la transizione verso un'economia circolare, fondata sull'uso efficiente delle risorse naturali, sulla responsabilità condivisa lungo l'intera catena del valore e sulla promozione di comportamenti di consumo consapevoli (MASE, 2022). Tra le azioni prioritarie si evidenziano: la diffusione di pratiche produttive sostenibili, il miglioramento della gestione dei rifiuti attraverso il potenziamento delle attività di prevenzione, riutilizzo e riciclo, nonché l'integrazione di criteri ambientali nei processi decisionali pubblici e privati (ISPRA, 2024).

Un focus specifico è riservato alla riduzione delle perdite e degli sprechi alimentari, alla gestione eco-compatibile delle sostanze chimiche e dei rifiuti pericolosi lungo l'intero ciclo di vita, e allo sviluppo di modelli di turismo sostenibile, in grado di coniugare crescita economica, inclusione sociale e tutela dell'ambiente (ISTAT, 2024).

Il monitoraggio dei progressi compiuti in questo ambito assume particolare rilevanza, in quanto consente di valutare l'efficacia delle politiche adottate e di orientare le future strategie di intervento, garantendo coerenza con i principi della sostenibilità e con gli impegni assunti a livello internazionale.

L'Obiettivo 12 si compone di 11 target e 13 indicatori. Comprende misure relative a modelli di produzione e consumo sostenibili (12.1, 12.2) e numerose misure sulla riduzione degli sprechi (12.3, 12.4, 12.5). Promuove inoltre la disponibilità di informazioni rilevanti sulla sostenibilità sia a livello aziendale (12.6, 12.7) che a livello di persone (12.8). Gli indicatori relativi alle modalità di attuazione si concentrano sulla promozione e il monitoraggio di modelli sostenibili (12.a, 12.b) e sulla riduzione delle distorsioni del mercato per contrastare gli sprechi (12.c) (European Commission, 2024).

Nel contesto del Green Deal europeo, l'Obiettivo 12 è declinato su sei indicatori specifici: 1. Consumo di sostanze chimiche pericolose (misurato in milioni di tonnellate in termini sia di sostanze pericolose per la salute umana sia di sostanze nocive per l'ambiente); 2. Consumo di materie prime (misura le tonnellate di estrazione di materie prime necessaria per produrre i beni richiesti dagli utenti finali nell'area geografica di riferimento, indipendentemente da dove nel mondo sia avvenuta l'estrazione del materiale); 3. Impronta dei consumi (è un indicatore sintetico di un insieme di 16 indicatori basati sulla valutazione del ciclo di vita -LCA- per valutare gli impatti ambientali dei consumi dei prodotti di un paniere rappresentativo); 4. Tasso di utilizzo circolare dei materiali (Misura la quota di materiale recuperato e reimmesso nell'economia rispetto al consumo complessivo di materiali. L'uso circolare dei materiali è approssimato dalla quantità di rifiuti riciclati negli impianti di recupero nazionali, meno i rifiuti importati destinati al recupero, più i rifiuti esportati destinati al recupero all'estero); 5. Generazione di rifiuti (misurato in kg per capita è definito come l'insieme dei rifiuti prodotti in un Paese. Comprende i rifiuti generati dalla produzione industriale, incluso il settore della gestione dei rifiuti stesso, e dalle famiglie. Sono inclusi i principali rifiuti minerali, i detriti di dragaggio e i terreni); 6. Valore aggiunto lordo nel settore dei beni e servizi ambientali (misura il valore aggiunto associato all'offerta di prodotti ambientali, ovvero di beni e servizi che servono -o il cui utilizzo serve- alla prevenzione, riduzione e eliminazione dell'inquinamento e di ogni altra forma di degrado ambientale protezione dell'ambiente o alla conservazione, mantenimento e tutela delle risorse naturali -gestione delle risorse-) (ETC-CE, 2024).

Cui si aggiungono due indicatori trasversali relativi alla intensità energetica del sistema economico e alle emissioni del trasporto stradale di autovetture (EEA, 2023).

L'Italia ha promosso diversi strumenti normativi/regolamentari per facilitare la transizione verso nuovi modelli di produzione e consumo più sostenibile. A partire dal 2022 è stata adottata la Strategia Nazionale per l'Economia Circolare (MASE, 2022), è stato promosso il nuovo programma per la gestione dei rifiuti ed è stato costituito l'Osservatorio per il Monitoraggio dell'Economia Circolare. Altre iniziative nazionali che rafforzano le azioni per l'Economia Circolare sono Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica amministrazione (aggiornato nel 2023) (MASE, 2023b), il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli (aggiornato annualmente) (MASE, 2023c), il Piano Nazionale per la Transizione Ecologica (MASE, 2023a), il Comitato Nazionale per le Materie Prime Critiche e la Piattaforma Nazionale per il Fosforo.

Anche a livello locale sono state adottate numerose azioni a favore dell'Economia Circolare e dell'Obiettivo 12. Infatti, in Italia sono attualmente 331 le città (pari a circa 7.210.059 abitanti) che hanno adottato la strategia Rifiuti Zero (ISPRA, 2024a). Tra gli obiettivi principali del programma Rifiuti Zero rientrano la promozione di buone pratiche per la riparazione-riutilizzo e/o la riduzione dei rifiuti e la creazione di un osservatorio per il monitoraggio dei progressi. Questa iniziativa contribuisce al raggiungimento degli obiettivi della Strategia Nazionale per l'Economia Circolare (CE) relativi alla promozione della tracciabilità dei rifiuti e allo sviluppo di metodologie per la valutazione degli impatti ambientali lungo l'intero ciclo di vita dei prodotti e lungo tutto il sistema di gestione dei rifiuti.

Il settimo Rapporto Istat sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile è stato chiuso utilizzando, per quanto riguarda i rifiuti urbani e speciali, i dati dell'ISPRA disponibili al 26 giugno 2024 (ISTAT, 2024; ISPRA, 2024b). Il Rapporto è, al momento, il documento di riferimento più aggiornato per monitorare i progressi dei servizi per l'economia circolare nell'ambito degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

Uno degli aspetti più rilevanti è rappresentato dalla gestione dei rifiuti urbani. Una dettagliata analisi è riportata nel BOX dedicato a cura di ISPRA, qui ricordiamo il dato aggregato della percentuale di raccolta differenziata (RD) che nel 2023 è pari al 66,6% della produzione nazionale, con una crescita di 1,4 punti rispetto al 2022 (ISPRA, 2024b).

Sul piano dell'efficienza nell'uso delle risorse, l'Italia presenta dati superiori alla media europea. Nel 2022, sono stati generati 3,7 euro di prodotto interno lordo per ogni chilogrammo di materiale consumato, rispetto ai 2,5 euro/kg della media UE. Questo indicatore di produttività delle risorse evidenzia una buona performance nazionale, anche se è fondamentale tenere in considerazione il trend del consumo materiale interno. Nel 2023, infatti, il consumo totale di materiali è stato pari a 498,4 milioni di tonnellate, con un consumo pro capite ancora in crescita rispetto al 2018 (ETC-CE, 2024). Tale dinamica suggerisce una tendenza che potrebbe compromettere, nel medio periodo, gli sforzi verso la decarbonizzazione e la neutralità climatica.

Un altro fronte critico è rappresentato dallo spreco alimentare, fenomeno che incide negativamente sia sull'ambiente che sull'equità sociale. Lo spreco alimentare espresso in kcal/persona/giorno o in percentuale rappresenta la parte dell'energia alimentare prodotta che è stata dispersa in varie forme (sprechi convenzionali, sovralimentazione, trasformazione negli allevamenti). Secondo le stime più recenti, circa il 66% dell'energia alimentare prodotta in Italia viene sprecata. In termini quantitativi, ciò equivale a un aumento del 17% rispetto al 2015, considerando le chilocalorie giornaliere per persona (ISTAT, 2024). Questo incremento evidenzia l'urgenza di rafforzare le politiche di educazione alimentare, di migliorare la logistica della distribuzione e di incentivare comportamenti più consapevoli tra consumatori e imprese.

Per quanto riguarda i sistemi di gestione, nonostante si registri ancora una diffusione limitata delle pratiche di rendicontazione sociale e ambientale all'interno della Pubblica Amministrazione, oltre la metà degli acquisti effettuati nel 2022 rispetta i Criteri Ambientali Minimi (CAM).

Nel biennio 2021-2022, soltanto il 14,5% delle istituzioni pubbliche ha adottato strumenti di rendicontazione in ambito sociale e/o ambientale. Tale pratica risulta più frequente nelle Isole (18%) e nelle regioni del Centro Italia (17%), con picchi superiori al 20% in Sicilia e Abruzzo. Valori relativamente elevati si registrano anche in Emilia-Romagna, Umbria e Liguria, mentre restano al di sotto dell'11% in Piemonte, Sardegna e Lombardia (ISTAT, 2024).

Sul fronte degli acquisti verdi, il 51,7% delle amministrazioni pubbliche ha adottato almeno una procedura di acquisto di beni o servizi che rispettano i CAM (MASE, 2023b). Il Green Public Procurement si dimostra particolarmente sviluppato nel Nord-est (63%), trainato dalle Province autonome di Trento (73%) e Bolzano/Bozen (70%), seguite dal Veneto (61%). Buoni risultati si riscontrano anche in Toscana (57%) e Sardegna (59%). Al contrario, nel Mezzogiorno si evidenzia una minore diffusione di tali pratiche (45%), influenzata in particolare dai bassi livelli registrati in Molise (31%) e Sicilia (39%) (ISTAT, 2024).

Inoltre, nel 2022 si registra un nuovo aumento dei sussidi destinati alle fonti fossili, che raggiungono lo 0,81% del PIL. Si tratta di un incremento rilevante rispetto all'anno precedente e ancora più marcato se confrontato con il 2016 (MASE, 2023; EEA, 2023). Questo aumento è dovuto, in larga parte, al maggiore valore delle quote gratuite di emissione nell'ambito dell'Emission Trading System (ETS), ma anche al ritorno di alcune agevolazioni fiscali, come l'esenzione dall'accisa sui carburanti per l'aviazione, spinta dalla ripresa del traffico aereo, e l'IVA ridotta sull'energia elettrica, introdotta per contrastare l'impennata dei prezzi.

Infine, il Rapporto segnala come la ripartenza del turismo dopo la pandemia ha riportato in alto non solo le presenze, ma anche gli impatti ambientali ad esse collegati. Dopo il crollo registrato nel 2020, l'intensità turistica (misurata in presenze per 1.000 abitanti) è cresciuta del 40% nel 2021 e del 43% nel 2022, tornando quasi ai livelli pre-Covid. Parallelamente, è aumentata in modo significativo anche la quantità di rifiuti attribuibili al turismo: dai 4,7 kg per abitante equivalente del 2020 si è passati a 6,6 kg nel 2021, fino a toccare i 9,3 kg nel 2022 (ISPRA, 2024).

L'impatto ambientale del turismo resta però fortemente eterogeneo sul territorio nazionale. Si va da regioni come il Molise, con meno di 1.500 presenze per 1.000 abitanti e una produzione di rifiuti turistica di appena 1,5 kg per abitante equivalente, fino al Trentino-Alto Adige, che registra oltre 48.000 presenze e 57 kg di rifiuti per abitante.

L'analisi territoriale condotta dall'ISTAT mostra come le performance sul Goal 12 siano ancora caratterizzate da forti disparità tra le diverse aree del Paese. In particolare, si rileva un divario significativo nella capacità delle regioni di implementare modelli di economia circolare, nonché nella dotazione infrastrutturale per il trattamento e la valorizzazione dei rifiuti (ISTAT, 2024).

6.6 Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile (BES) e relativi indicatori

L'economia circolare si sta affermando come un nuovo paradigma socio-economico, la transizione verso questo modello è essenziale per affrontare le grandi sfide del nostro tempo: dall'esaurimento delle risorse naturali al cambiamento climatico, fino all'inquinamento globale.

Per comprendere realmente i progressi di una transizione così complessa, è necessario adottare un sistema di misurazione solido, articolato e multidimensionale. In questa direzione si inserisce il framework del Benessere Equo e Sostenibile (BES) (ISTAT, 2023; ISTAT 2025).

Il sistema BES include diversi indicatori che possono essere utilizzati, in modo diretto o indiretto, per osservare l'avanzamento dell'economia circolare in Italia. Si va dalla gestione dei rifiuti al consumo di risorse, passando per l'innovazione tecnologica e l'occupazione nei settori "verdi". Questa integrazione consente di valutare non solo le ricadute ambientali del nuovo modello economico, ma anche quelle sociali ed economiche (ISTAT, 2023).

Publicato annualmente dall'ISTAT a partire dal 2013, il Rapporto BES offre una visione d'insieme dei più importanti aspetti economici, sociali e ambientali dell'Italia, analizzando un insieme di indicatori raggruppati in 12 aree tematiche con 152 indicatori complessivi. L'ISTAT fornisce anche un aggiornamento infrannuale su 95 dei 152 indicatori del BES (ISTAT, 2025).

Per monitorare come evolve il benessere dei cittadini in relazione all'ambiente naturale, il dominio Ambiente utilizza specifici indicatori. Gli obiettivi della transizione ecologica, tra cui una produzione e un consumo più sostenibili e la separazione tra crescita economica e uso delle risorse, sono delineati nella Relazione di previsione strategica 2023 della Commissione europea (Commissione Europea, 2024). In base al quadro degli indicatori BES inclusi nel framework SDGs, l'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 12 si raccorda direttamente con due indicatori del dominio Ambiente del BES (ISTAT, 2024; ISPRA, 2024).

Il quadro italiano, rappresentato dagli indicatori ambientali del BES, mostra che persistono problemi nel consumo di suolo e nella dispersione idrica mentre si registrano miglioramenti nella produzione e nello smaltimento in discarica dei rifiuti urbani. L'aggiornamento di aprile 2025 aggiorna alcuni indicatori con i dati al 2023 (ISTAT, 2025). In particolare, nel 2023 si sono registrati un aumento nella generazione di rifiuti urbani rispetto al 2022. Nel 2023 si registrano 496 kg per abitante rispetto ai 492 kg per abitante di rifiuti urbani nel 2022. Al contrario, nel 2023, migliora l'indicatore percentuale del conferimento in discarica che passa al 15,8 rispetto al 17,8 del 2022. Anche gli indicatori legati alle emissioni climateranti segna un'inversione di tendenza rispetto agli aumenti degli ultimi anni. Le tonnellate per abitante di tali emissioni nel 2023 sono pari a 6,8 ton rispetto alle 7,1 registrate nel 2022 (ISTAT, 2025).

Un altro set di indicatori riguarda l'innovazione rappresenta un elemento abilitante per la transizione circolare. L'Italia, pur mostrando segnali positivi, presenta ancora un'intensità di innovazione inferiore alla media dell'Unione Europea, indicando la necessità di rafforzare gli investimenti in ricerca e sviluppo (ETC-CE, 2024). Nel 2021 registrano una complessiva ripresa della spesa in R&S, che aumenta del 3,8% rispetto all'anno, per un importo di circa 26 miliardi di euro. Come incidenza sul PIL la spesa complessiva in R&S è pari all'1,43%, in diminuzione rispetto all'anno precedente (1,51%). aumenta così la distanza dell'Italia dalla media europea, pari al 2,27% del Pil nel 2021 (ISTAT, 2023).

L'integrazione degli indicatori BES nella valutazione dell'economia circolare offre diversi vantaggi. Innanzitutto, consente di disporre di un quadro coerente e integrato, che riflette una visione complessiva del benessere del Paese. Inoltre, grazie all'utilizzo di dati ufficiali raccolti da ISTAT e da altri enti nazionali, si garantisce una base informativa affidabile e comparabile nel tempo e nello spazio (ISTAT, 2023; ISTAT 2025).

6.7 Descrizione degli indicatori sintetici più rappresentativi dello stato dell'arte del settore

La valutazione dello stato dell'arte in tema di consumo e produzione responsabili, richiede un sistema articolato e multilivello di indicatori, in grado di cogliere le dinamiche ambientali, economiche, sociali e di governance nei contesti nazionali e territoriali. Per una mappatura efficace occorre integrare indicatori provenienti da diverse fonti istituzionali, nazionali ed europee, che permettono di valutare i progressi verso l'obiettivo 12 dell'Agenda 2030, nonché l'impatto economico e territoriale delle politiche adottate. In tale contesto, si identificano un set di indicatori rappresentativi provenienti da quattro ambiti di riferimento:

- **Agenda 2030:** indicatori adottati dalle Nazioni Unite e declinati a livello nazionale da ISTAT, che misurano i progressi verso gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile Obiettivo 12)
- **Green Deal Europeo (Eurostat):** Indicatori forniti principalmente da Eurostat, che misurano l'impatto delle politiche su economia circolare, energia, emissioni, ecc.;
- **BES (Benessere Equo e Sostenibile):** Indicatori sviluppati da ISTAT che includono dimensioni socio-ambientali rilevanti per l'Obiettivo 12;
- **Governance e politiche pubbliche:** Indicatori che monitorano l'efficacia delle politiche pubbliche e degli strumenti relativi alla governance sostenibile, come l'adozione di strumenti di programmazione sostenibile da parte di enti locali, l'uso di appalti verdi, o la spesa pubblica ambientale.

Una disamina più dettagliata dei diversi set di indicatori è riportata in allegato.

In questo paragrafo conclusivo, evidenziamo come l'Italia, mostra delle performance intermedie o superiori rispetto alla media UE in merito all'Obiettivo 12 dell'Agenda 2030, con una velocità che risulta superiore rispetto alla media europea. Il rapporto *Eurostat Monitoring SDG 12 (2024)* offre una panoramica sulle politiche di consumo e produzione responsabili tra i Paesi membri, fornendo un quadro sintetico e rappresentativo della situazione dell'Italia. In particolare:

- **Economia circolare – Circular Material Use Rate**
Tra i migliori paesi in Europa: nel 2022 con un tasso di utilizzo circolare dei materiali del 18,7%, superiore alla media UE (11,5%). Questo dato riflette una buona capacità di riciclo e riutilizzo dei materiali nell'economia, nonostante un leggero calo nell'ultimo biennio.
- **Produzione di rifiuti urbani pro capite**
Sotto la media UE con circa 500 kg pro capite, rispetto ai circa 530-550 kg della media europea.
- **Tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani**
Tasso medio nazionale di circa il 65%. L'Italia è superiore alla media UE (~49%), ma resta sotto i valori di punta di paesi come Germania, Austria o Slovenia (>70%). Si evidenziano forti disparità territoriali con alcune regioni del Sud che sono ancora sotto il 60%.
- **Emissioni di sostanze pericolose**
Riduzione delle emissioni industriali pericolose, ma alcune aree del Paese (zone industriali del Nord e le aree portuali) sono al centro delle preoccupazioni ambientali. Le performance italiane risultano in linea con la media europea, ma non tra le più virtuose.
- **Produzione di rifiuti per settore economico**
I volumi maggiori si concentrano nei settori delle costruzioni, manifatturiero e dei servizi, come nel resto dell'UE. Tuttavia, l'Italia ha un buon rendimento nella gestione dei rifiuti speciali (industriali e pericolosi), grazie a filiere di recupero ben sviluppate.

Il percorso dell'Italia verso il raggiungimento dell'Obiettivo 12 dell'Agenda 2030 evidenzia dei segnali incoraggianti soprattutto sul tema del riciclo, della gestione dei rifiuti e dell'economia circolare, pur mostrando ancora qualche criticità sia a livello territoriali che settoriale. Tuttavia, al fine di consolidare, accelerare e superare le barriere ancora presenti, è indispensabile e fondamentale il ruolo delle pubbliche amministrazioni. Questi servizi giocano un ruolo strategico e chiave per tradurre le strategie ambientali in azioni concrete ed efficaci.

7. Servizi per la lotta agli effetti negativi del cambiamento climatico, con riferimento agli obiettivi 11 e 13 dell'Agenda ONU 2030

con i contributi del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica²³⁷
e di Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale²³⁸

7.1 Introduzione

L'adattamento e la mitigazione sono due approcci fondamentali per affrontare il cambiamento climatico. La mitigazione riguarda le politiche globali per ridurre le emissioni di gas serra, come quelle definite dalla Conferenza delle Parti (COP) dell'UNFCCC. L'adattamento si riferisce alle azioni pianificate per ridurre gli effetti negativi dei futuri impatti climatici, considerando le caratteristiche locali e integrandole in una visione regionale, nazionale, comunitaria e internazionale.

A livello nazionale il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE), al fine di fornire un quadro di indirizzo nazionale per l'implementazione di azioni finalizzate a ridurre al minimo possibile i rischi derivanti dai cambiamenti climatici ha approvato il Piano nazionale di adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC).

Inoltre, il MASE, al fine di ridurre i problemi di inquinamento atmosferico, l'impatto dei cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità e per migliorare la qualità della vita e il benessere dei cittadini nelle aree di 14 Città metropolitane, ha realizzato il progetto previsto nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano" del MASE che prevede la realizzazione di boschi urbani, periurbani ed extraurbani.

A livello internazionale il MASE è impegnato a promuovere nei diversi ambiti (multilaterale, europeo, regionale e bilaterale) e nel quadro delle principali convenzioni internazionali, tra le quali in primo luogo la Convenzione sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC) e la Convenzione sulla lotta alla desertificazione (UNCCD).

La crescente esigenza di strategie efficaci di mitigazione e adattamento genera una domanda crescente di servizi scientifici, gestionali e di supporto alle decisioni a livello locale, nazionale e internazionale. In questo contesto, l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) genera degli impatti positivi, sebbene indiretti, sul cambiamento climatico, in quanto fornisce dati e informazioni che supportano le istituzioni italiane, comunitarie e delle Nazioni Unite nella definizione di strategie, politiche e atti normativi per favorire la riduzione delle emissioni e contrastare il cambiamento climatico. Inoltre, l'Istituto fornisce un contributo importante anche per le attività di valutazione e controllo delle emissioni in atmosfera svolte sia sul fronte industriale che delle infrastrutture.

In riferimento ai servizi per la lotta agli effetti negativi del cambiamento climatico, il contributo di ISPRA si articola nel supporto tecnico scientifico ai decisori normativi per la mitigazione e nel supporto tecnico scientifico ai decisori normativi per l'adattamento. I servizi erogati rispondono alla necessità di dati affidabili, strumenti di monitoraggio e valutazione, e assistenza alla pianificazione per il contrasto e l'adattamento agli effetti del cambiamento climatico, coerentemente con gli obiettivi SDG 11 e 13.

Il cambiamento climatico è strettamente connesso all'aumento della concentrazione di gas ad effetto serra in atmosfera, principalmente causato dalla combustione di fonti fossili per la produzione di energia. L'Italia e l'Unione Europea si sono impegnate a raggiungere entro il 2050 la neutralità emissiva, ossia l'equilibrio tra le emissioni di gas serra e gli assorbimenti di CO₂ anche con l'eventuale ricorso a sistemi di cattura e stoccaggio geologico o riutilizzo.

Complessivamente, nell'ambito della mitigazione, ISPRA fornisce l'inventario nazionale delle emissioni di gas serra in atmosfera, gli scenari emissivi e le valutazioni per la riduzione delle emissioni nel lungo termine, e gli indicatori del clima in Italia.

²³⁷ DGUSSA, DGAEIF e DGTBM, Anita Galletti.

²³⁸ Vincenzo Anglade, Daniela Romano e Alessandra Bellucci.

Nel contesto dell'adattamento, ISPRA fornisce il monitoraggio e la valutazione dello stato fisico del mare, gli indicatori di impatto dei cambiamenti climatici, il supporto per la pianificazione dell'adattamento ai vari livelli, il supporto al Programma sperimentale di interventi in ambito urbano, l'implementazione della piattaforma nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici, il supporto alle attività di reporting in tema di cambiamenti climatici.

7.2 Input di sistema e risorse

Con l'obiettivo generale di elaborare una visione nazionale sui percorsi comuni da intraprendere per far fronte ai cambiamenti climatici, contrastando e attenuando i loro impatti, in attuazione della Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici, con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 434 del 21-12-2023 è stato approvato il Piano nazionale di adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC).

Significativo è, inoltre, l'intervento del MASE, previsto nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "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.

La cooperazione internazionale del MASE

Il Ministero collabora con Paesi terzi tramite accordi ambientali come l'UNFCCC e l'Accordo di Parigi, e impegni del G7, le attività di cooperazione bilaterale e multilaterale in materia ambientale ai vari livelli sono centrali tra le "Azioni internazionali per la transizione ecologica e lo Sviluppo Sostenibile" con i Paesi in via di Sviluppo, per sostenere l'Africa e i paesi vulnerabili.

Contributo al Green Climate Fund.

Nel corso dell'esercizio finanziario 2024, il Ministero dell'Ambiente ha erogato un contributo totale di € 70.334.314 al Green Climate Fund. Il GCF finanzia progetti per attività di mitigazione e adattamento:

- Mitigazione: a) generazione e accesso all'energia; b) trasporti; c) foreste e uso del suolo; d) edifici, città, industrie e strumentazioni.
- Adattamento: a) salute, sicurezza idrica e alimentare; b) condizioni di vita della popolazione e delle comunità; c) infrastrutture e ambiente costruito; d) ecosistemi e servizi ecosistemici.

Sulle diverse attività inerenti al cambiamento climatico, ISPRA mette a disposizione sia le informazioni in termini di banche dati che il personale tecnico scientifico.

ISPRA è responsabile della predisposizione e dell'aggiornamento annuale dell'inventario nazionale delle emissioni in atmosfera (gas a effetto serra e degli altri inquinanti atmosferici), attraverso la raccolta, l'elaborazione e la diffusione dei dati. L'inventario viene correntemente utilizzato per verificare il rispetto degli impegni che l'Italia ha assunto a livello internazionale nell'ambito della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (UNFCCC), dell'Accordo di Parigi e della Convenzione ONU-ECE sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero (UNECE-CLRTAP).

Tra le attività di gestione e raccolta dati, rientrano anche banche dati come:

- il Registro ETS (Emissions Trading System), il sistema informativo che tiene la contabilità delle quote di emissione di CO₂ equivalente possedute dagli operatori autorizzati e dagli intermediari. Le transazioni delle quote tra tali soggetti abilitati, in base al Regolamento del Sistema Europeo dei Registri, sono attuate tramite il Registro e tra tutti i 31 Registri dello Schema Europeo per lo scambio delle emissioni di gas ad effetto serra,
- il Registro delle emissioni da grandi impianti industriali LCP (Large Combustion Plants), installazioni fisse con potenza termica nominale pari o superiore a 50 MW,
- e il Registro PRTR (Pollutant Release and Transfer Register), che raccoglie emissioni di aria, acqua e rifiuti da oltre 4000 stabilimenti industriali.

Attraverso l'utilizzo di modelli e a partire dall'inventario nazionale delle emissioni, ISPRA stima le tendenze future delle emissioni dell'Italia in funzione degli andamenti economici e demografici attesi e delle politiche messe in atto o previste. L'elaborazione degli scenari emissivi permette di valutare la capacità del nostro paese di raggiungere gli obiettivi di riduzione assegnati.

L'analisi del clima a scala nazionale si basa in gran parte su dati e indicatori climatici elaborati a partire dalle informazioni contenute nel Sistema nazionale per la raccolta, l'elaborazione e la diffusione di dati Climatologici di Interesse Ambientale (SCIA), realizzato da ISPRA in collaborazione e con i dati del SNPA (Sistema Nazionale Protezione Ambiente) e degli organismi titolari delle principali reti osservative presenti sul territorio nazionale.

Parte del personale ISPRA è quindi pienamente impegnato nelle attività di modellizzazione e sviluppo di scenari emissivi, supporto al reporting internazionale (UNFCCC, UNECE), pianificazione dell'adattamento climatico a livello urbano e territoriale, implementazione della Piattaforma Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici.

7.3 Output e servizi resi

L'obiettivo principale del PNACC è fornire un quadro di indirizzo nazionale per l'implementazione di azioni finalizzate a ridurre al minimo possibile i rischi derivanti dai cambiamenti climatici, a migliorare la capacità di adattamento dei sistemi socioeconomici e naturali, nonché a trarre vantaggio dalle eventuali opportunità che si potranno presentare con le nuove condizioni climatiche.

L'approvazione del PNACC è in linea con le disposizioni del Regolamento (UE) 2018/1119, la cosiddetta Legge europea sul clima, che all'articolo 5 impone agli Stati membri di adottare e attuare strategie e piani di adattamento. Inoltre, l'attuazione del PNACC può fornire un importante impulso e contributo al perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, con particolare riferimento agli obiettivi 11 e 13.

Il primo obiettivo specifico del Piano è la definizione di una governance nazionale per l'adattamento, condizione indispensabile per far fronte alla necessità di coordinamento tra diversi livelli e settori. Per questo motivo, la prima azione di sistema del PNACC consiste nella creazione di una struttura di governance, l'Osservatorio nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici, che prevede l'istituzione di un Comitato di indirizzo composto da rappresentanti dei ministeri responsabili dei diversi settori, nonché delle regioni, dei comuni e di altri soggetti pubblici. Il Comitato avrà il compito di individuare le priorità di intervento, le fonti di finanziamento e i soggetti responsabili dell'attuazione. È prevista anche la costituzione di una Segreteria tecnica ed amministrativa e di un organo consultivo, il Forum, attraverso cui sarà garantita la partecipazione delle parti interessate.

Le azioni di sistema del PNACC prevedono anche l'individuazione delle modalità di inclusione dei principi, delle misure e delle azioni di adattamento ai cambiamenti climatici nei Piani e Programmi nazionali, regionali e locali e la definizione di modalità e strumenti settoriali e intersettoriali di attuazione delle misure del PNACC ai diversi livelli di governo. Inoltre, è definita una azione finalizzata al miglioramento ed alla messa a sistema del quadro delle conoscenze sugli impatti dei cambiamenti climatici, sulle vulnerabilità e sui rischi in Italia.

Il PNACC fornisce anche indirizzi per la pianificazione a scala regionale e locale.

Di fondamentale importanza, inoltre, l'investimento del MASE, previsto nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano" che ha permesso, mediante 2 avvisi pubblici – nel 2022 e nel 2023 – di finanziare 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. In questo modo, sarà possibile preservare e valorizzare la biodiversità e contribuire alla riduzione dell'inquinamento atmosferico, proteggere la salute umana, recuperare i paesaggi antropizzati e frenare il consumo di suolo. 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 di specie arboree e arbustive per il rimboschimento delle aree urbane ed extraurbane.

Nel maggio 2023 è stato presentato il secondo Avviso Pubblico Annualità 2023-2024 per finanziare ulteriori proposte di intervento di forestazione urbana, periurbana ed extraurbana nelle città metropolitane, al termine sono stati ammessi a finanziamento 52 progetti. Ulteriori 4 progetti sono stati dichiarati ammissibili ma allo stato attuale non ammessi a finanziamento per il superamento della quota di risorse disponibili sul PNRR.

A seguito della riprogrammazione dei fondi PNRR, è stato ammesso a finanziamento anche, in quota parte, la Città metropolitana di Catania, in quanto unica città che non aveva avuto nell' annualità 2023/2024 progetti finanziati.

I progetti finanziati hanno consentito il conseguimento del target previsto a dicembre 2024 di messa a dimora (presso vivaio) di materiali forestali di moltiplicazione (sementi o piante) per almeno 4 500 000 alberi e arbusti (su 4 500 ettari) e che per marzo 2026 dovranno essere trapiantati per almeno 3,5 milioni di alberi nella loro destinazione finale ossia le aree progettuali.

La cooperazione internazionale del MASE

Nell'ambito internazionale, le priorità di cooperazione includono il sostegno ai Paesi in via di sviluppo, specialmente i più vulnerabili (LDCs), per la tutela ambientale, il contrasto al cambiamento climatico e lo sviluppo sostenibile. Gli interventi si concentrano su tre aree particolarmente vulnerabili: Africa (area MENA), Stati insulari nel Pacifico e nei Caraibi, attraverso accordi di cooperazione bilaterale (41 accordi bilaterali in essere per 48 progetti in corso), multilaterale (tramite organizzazioni onusiane quali, in primis UNDP, UCCCD, UNEP, FAO) e programma di banche di sviluppo, sostenendo in particolare gli sforzi dei Paesi in via di sviluppo, in particolare quelli col più basso tasso di sviluppo (LDCs), e più vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico, in opportuno allineamento con le priorità del Piano Mattei per l'Africa, senza trascurare altre aree target di primaria importanza quali gli Stati insulari nel Pacifico e quelli nei Caraibi.

Nel corso del 2024, sono stati approvati ulteriori 44 progetti per un valore di 2 miliardi e 525 milioni di dollari USA circa di risorse del Green Climate Fund. Sulla base dei progetti approvati nel 2024, il valore totale del portafoglio progettuale che ammonta a livello complessivo a 286 progetti approvati in 133 Paesi in via di Sviluppo, per un totale di 15,9 miliardi di dollari USA di risorse del Green Climate Fund e un totale di 61,3 miliardi di dollari USA considerate anche le risorse mobilitate in termini di co-finanziamento.

Le attività di ISPRA costituiscono un pilastro fondamentale del sistema nazionale di monitoraggio, rendicontazione e supporto tecnico-scientifico per la mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico, contribuendo in maniera concreta al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

Per rispondere alla crescente richiesta da parte di istituzioni pubbliche, amministrazioni locali, e operatori industriali sul tema del cambiamento climatico e promozione di città più sostenibili, una serie di attività concrete che costituiscono strumenti chiave per la programmazione, la gestione e la valutazione delle politiche ambientali a livello nazionale e locale sono:

- a) Redazione di inventari, scenari e reporting ufficiali
 - National Inventory Document – Italian GHG Inventory. Documento annualmente trasmesso a UNFCCC e UE, con dati completi sulle emissioni nazionali di gas serra e sulle metodologie utilizzate
 - Informative Inventory Report. Documento annuale relativo alle emissioni di sostanze transfrontaliere nell'ambito della Convenzione CLRTAP/UNECE.
 - National System Report. Documento che descrive il sistema nazionale per la preparazione dell'inventario, i ruoli istituzionali, le fonti dati e le procedure di QA/QC (quality assurance/quality control).

b) Pianificazione climatica a lungo termine

- Scenari emissivi al 2050. Contributo alla elaborazione della Strategia di lungo termine per la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, documento che individua le azioni per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, predisposta da MASE, MIMIT, MIMS e MASAF e alla stesura della relazione del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, allegata al Documento di Economia e Finanza (DEF).

ISPRA fornisce dati e analisi tecniche per le proiezioni e la verifica della coerenza con gli obiettivi UE e dell'Accordo di Parigi anche in relazione all'aggiornamento del PNIEC (Piano Nazionale Integrato Energia e Clima).

c) Supporto all'adattamento climatico

- Aggiornamento del Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC).
- Piattaforma nazionale sull'adattamento ai cambiamenti climatici: Portale di dati, strumenti, buone pratiche, indicatori e documenti normativi rivolti a cittadini e amministratori locali.
- Supporto al Programma sperimentale per l'adattamento urbano: Assistenza tecnica agli enti locali nell'integrazione delle misure di resilienza climatica nella pianificazione urbana.

d) Monitoraggio delle emissioni e banche dati

- Gestione del Registro ETS (Emissions Trading System):
- Banche dati ambientali (E-PRTR, LCP)
- Sistema SCIA. Monitoraggio del clima nazionale con indicatori basati su dati osservativi certificati.
- Inventario Provinciale. Dati territoriali su emissioni industriali, utilizzati per pianificazioni locali e regionali.

7.4 Qualità, efficienza, efficacia

Il Ministero e ISPRA stanno finalizzando un accordo per valutare la cooperazione ambientale e avviare una collaborazione pilota nelle attività di monitoraggio e valutazione dei progetti previsti dagli accordi del Ministero. Il monitoraggio coprirà l'intero ciclo delle iniziative finanziate, sia bilaterali che multilaterali, inclusi fondi e programmi di banche di sviluppo. La valutazione sarà svolta in tre fasi: ex ante, in itinere ed ex post, concentrandosi sull'efficacia dello sviluppo anziché sugli aiuti.

La qualità e l'efficienza dei servizi erogati da ISPRA per la lotta al cambiamento climatico rappresentano elementi fondamentali per garantire l'efficacia delle politiche ambientali e climatiche adottate a livello nazionale, regionale e locale. Questi aspetti si basano su tre pilastri principali: rigore scientifico, affidabilità metodologica e integrazione interistituzionale.

Le stime delle emissioni e la redazione dei report seguono le linee guida internazionali dell'IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) coerentemente con le linee guida dell'UNFCCC, dell'Accordo di Parigi e ai regolamenti UE (es. Governance Regulation, Effort Sharing Regulation).

I processi di raccolta, elaborazione e validazione dei dati ambientali sono sottoposti a procedure di Quality Assurance e Quality Control rigorose, documentate e comunicate nei report ufficiali. Vengono inoltre effettuate analisi di incertezza e validazioni indipendenti sulle fonti dati e sui fattori di emissione.

Ogni anno, l'inventario delle emissioni, sia i dati che il documento che li accompagna nelle descrizioni metodologiche e di spiegazione degli andamenti, è sottoposto a un processo di review internazionale, in primo luogo da parte di revisori europei e inoltre da parte di un team di revisori scelti dal Segretariato della Convenzione UNFCCC.

ISPRA collabora con diversi enti e istituzioni di alto livello tecnico-scientifico, con le agenzie ambientali regionali (ARPA/APPA) e con il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA).

Il Sistema SCIA garantisce l'affidabilità della banca dati climatologica nazionale, grazie alla cooperazione con i titolari delle reti osservazionali.

Per garantire la trasparenza e l'accessibilità dei dati, tutte le principali banche dati (PRTR, LCP, Inventario Nazionale, Piattaforma sull'Adattamento, SCIA) sono consultabili pubblicamente online, a supporto di cittadini, enti locali, imprese e ricercatori. I report annuali sono pubblicati e liberamente scaricabili.

L'efficienza del sistema è garantita attraverso l'automazione e digitalizzazione dei processi, l'utilizzo integrato delle fonti dati attraverso la produzione di indicatori sintetici a supporto decisionale, la continuità e tempestività nella trasmissione dati nei vari contesti nazionali e internazionali.

Come già detto ISPRA ha un ruolo chiave nella verifica del rispetto degli impegni climatici internazionali e dell'UE, grazie alla produzione dell'inventario nazionale delle emissioni e agli scenari emissivi, strumenti essenziali per monitorare il progresso dell'Italia verso gli obiettivi definitivi a livello europeo e verso la neutralità climatica al 2050.

Non ultimo, l'efficacia del sistema si misura nella capacità di generare impatti concreti anche sulle azioni degli enti territoriali. La messa a disposizione di dati disaggregati a diverso livello territoriale (provinciali, regionali) e il supporto tecnico agli enti locali aumentano la capacità di pianificazione climatica a livello urbano e regionale, favorendo l'attuazione di misure efficaci di mitigazione e adattamento.

7.5 Risultati rispetto agli obiettivi di riferimento dell'Agenda ONU

Nell'ambito dell'obiettivo 13 dell'Agenda 2030 "Adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze", si riportano alcuni dei risultati ottenuti con progetti finanziati dal MASE a livello internazionale.

L'impatto atteso del portafoglio progettuale del Green Climate Fund è stimato in 3,1 miliardi di tonnellate di emissioni di CO₂ equivalente ridotte e/o evitate in termini di mitigazione dei cambiamenti climatici e in circa 1,3 miliardi di persone tra beneficiari diretti ed indiretti delle misure di miglioramento della resilienza ai cambiamenti climatici come conseguenza degli interventi di adattamento finanziati.

Nell'ambito della cooperazione internazionale, "**contro il cambiamento climatico**" il MASE ha finanziato 99 progetti, sono 77 i progetti oggi in corso, con i seguenti risultati rispetto all'obiettivo:

Zambia, il progetto *Lundazi Green Village Project – Phase II (Optimisation and Upgrade of the Magodi Photovoltaic Mini Grid*, 450 unità immobiliari connesse alla nuova rete di energia rinnovabile.

Ruanda, il progetto *Improved green culture and climate change resilience within Rwandan rural communities*, 4.800 famiglie povere hanno ricevuto un ICS ((Improved Cook Stoves, ICS).

Micronesia, il progetto *Enhancing water security and climate resilient food for displaced atoll Communities in YAP State*, sistemi di raccolta dell'acqua in cinque nuovi insediamenti.

Tunisia, il progetto *Implementing Climate-Smart Agriculture practices in Tunisia* ha realizzato 1 struttura per la conservazione dei prodotti agricoli, 1 struttura per il trattamento dei rifiuti, 1 struttura per la trasformazione dei prodotti agricoli.

Marocco, il progetto *Programme de Promotion de l'entreprenariat vert*, 60 giovani formati e 20 premi assegnati in due anni nei settori delle energie rinnovabili, dell'efficienza energetica, del recupero dei rifiuti, dell'edilizia sostenibile e della gestione sostenibile delle risorse idriche.

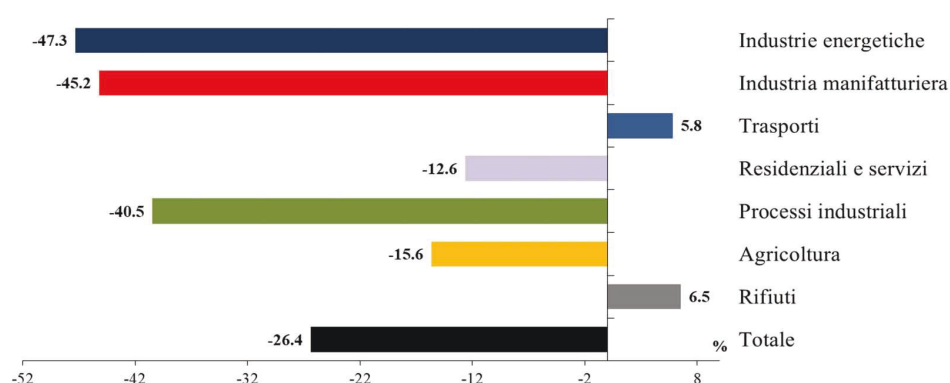
In riferimento agli obiettivi dell'Agenda ONU, ISPRA ha fornito dati e informazioni che supportano le istituzioni italiane, comunitarie e delle Nazioni Unite nella definizione di strategie.

In particolare, i dati emersi dall'ultima edizione dell'Inventario nazionale delle emissioni dei gas serra comunicati, in concomitanza con gli scenari emissivi al 2055 all'Unione Europea, indicano che le emissioni nazionali dei gas serra diminuiscono, nel 2023, del 26% rispetto ai livelli del 1990 raggiungendo un totale pari a 385 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente. Questo andamento è dovuto all'aumento dell'efficienza energetica da fonti rinnovabili, dell'efficienza energetica nei settori industriali e al passag-

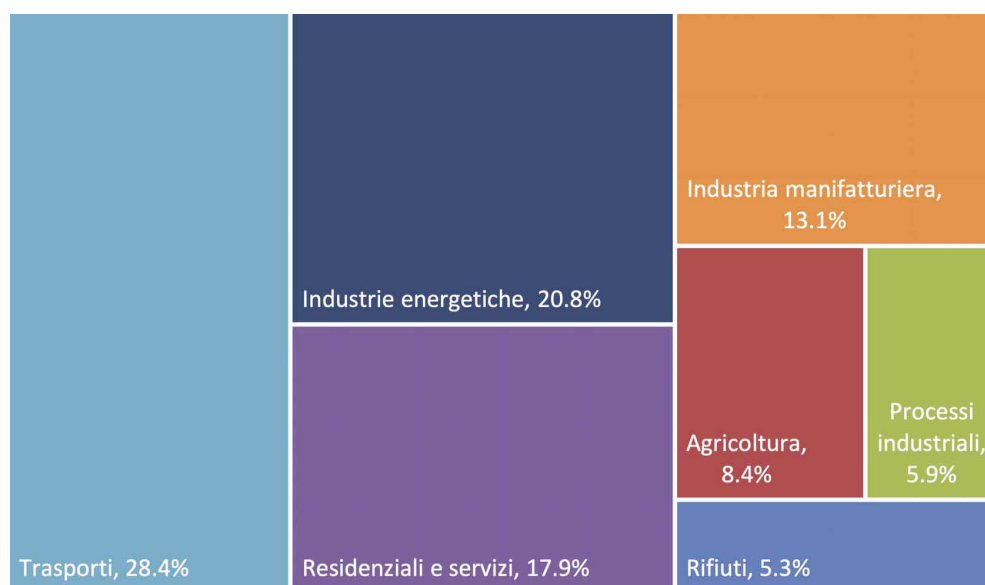
gio all'uso di combustibili a minor contenuto di carbonio, le emissioni di gas serra diminuiscono rispetto all'anno precedente e nel 2023 raggiungono un totale pari a 385 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente (-6.8% rispetto al 2022).

Non tutti i settori presentano però una riduzione delle emissioni. Infatti, le emissioni prodotte dal settore dei trasporti, che derivano per oltre il 90% dal trasporto stradale, continuano ad aumentare anche nel 2023 e sono oltre il 7% rispetto al 1990.

Variazioni percentuali delle emissioni dal 1990



Oltre ai trasporti (28% del totale nazionale), i settori della produzione di energia (21%), residenziale (18%) e dell'industria manifatturiera (13%) sono, nel periodo di riferimento, quelli che contribuiscono ad oltre la metà delle emissioni nazionali di gas climalteranti.



Per quanto riguarda gli obiettivi nazionali stabiliti dal regolamento europeo Effort Sharing, che prevede una riduzione del 43.7% rispetto al 2005 delle emissioni prodotte da trasporti, residenziale – riscaldamento degli edifici – agricoltura, rifiuti e industria non-ETS, la mancata diminuzione delle emissioni dei trasporti ha portato a un progressivo avvicinamento dei livelli emissivi italiani ai tetti massimi consentiti, fino al loro superamento registrato nel 2021 (5.5 MtCO₂ eq), nel 2022 (5.4 MtCO₂ eq) e nel 2023 (8.2 MtCO₂ eq).

		2021	2022	2023
Mt CO ₂ eq				
A	Emissioni totali (escluso LULUCF)	412.2	412.9	384.7
B	Emissioni ETS*	131.5	136.3	114.8
C	Emissioni CO ₂ dalla categoria 1.A.3.a (aviazione)	1.7	2.5	2.4
D	Totale emissioni ESR (= A-B-C)	279.0	274.1	267.6
E	Obiettivo annuale*	273.5	268.8	259.4
F	Differenza tra obiettivo annuale e emissioni ESR (= E-D)	-5.5	-5.4	-8.2

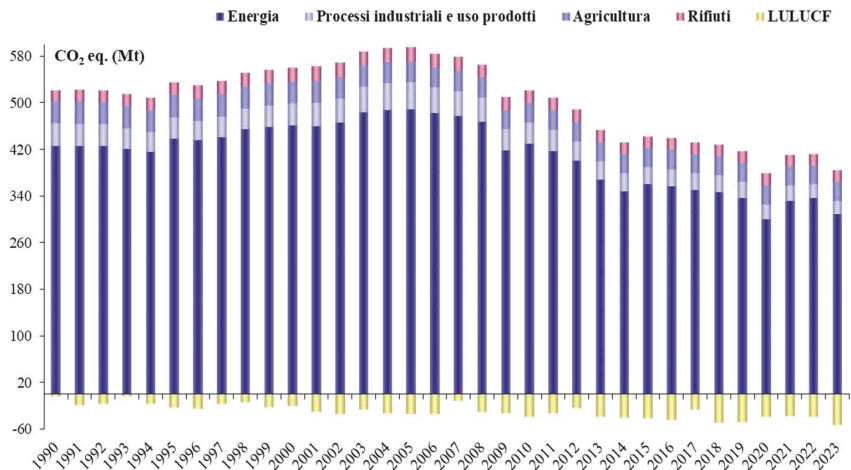
Nonostante le direttive europee, i livelli emissivi dei trasporti stradali sono rimasti costantemente elevati, attestandosi sui valori del 2014 e determinando così il superamento del tetto massimo consentito. La riduzione del settore energetico è quindi da attribuire prevalentemente alla riduzione delle emissioni dalle industrie manifatturiere e delle costruzioni che, nel 2023 si riducono del 45.2%. così come quelle provenienti dal settore delle industrie energetiche del -47.3% nel 2023, a fronte di un aumento della produzione di energia totale (da 216.9 Terawattora – TWh – a 264.7 TWh) e dei consumi di energia elettrica (da 218.7 TWh a 287.4 TWh).

7.6 Risultati rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile (BES) e relativi indicatori

Rispetto agli obiettivi di benessere equo e sostenibile, partendo dalle stime emissive, ISPRA elabora diversi indicatori, alcuni dei quali vengono forniti all'EU, altri si trovano pubblicati nell'Annuario dei dati ambientali e possono essere utilizzati per la costruzione di indicatori BES. Esempi sono le emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti (emissioni di CO₂ eq.), pro-capite e per unità di PIL, indicatori di intensità energetica per diversi tipi di processi produttivi. Tali indicatori permettono, in via diretta, di illustrare l'andamento della qualità dell'ambiente e il relativo impatto delle politiche e, in via indiretta, di misurare la sostenibilità in termini di rischio di cambiamenti climatici. Gli indicatori comunicati all'EU sono disponibili sul sito <https://emissioni.sina.isprambiente.it/inventario-nazionale/#Report>.

7.7 Descrizione dell'indicatore sintetico più rappresentativo dello stato dell'arte del settore

Come indicatore sintetico più rappresentativo elaborato da ISPRA vengono identificate le emissioni nazionali di gas serra, espresse in CO₂ equivalente, ovvero il loro trend e la disaggregazione settoriale.



Previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, gestione e superamento dell'emergenza e, con riferimento alle azioni di adattamento ai cambiamenti climatici per finalità di protezione civile*a cura del Dipartimento di Protezione Civile***1 Attività di gestione e superamento dell'emergenza: eventi calamitosi registrati nell'anno 2024****1.1 Eventi meteorologici avversi**

L'effetto dei cambiamenti climatici sta determinando un sensibile aggravamento dei livelli di rischio idraulico e idrogeologico dei territori. La modifica del regime delle precipitazioni, con l'aumento della frequenza di eventi atmosferici caratterizzati da piogge di breve durata ed elevata intensità, infatti, influisce sull'occorrenza dei fenomeni franosi e alluvionali e, tra questi ultimi, anche degli allagamenti urbani (*pluvial flood*). Nell'anno 2024, si sono registrati 18 eventi meteorologici avversi per i quali è stata inoltrata ed accolta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri la richiesta, presentata dalle Amministrazioni regionali, della dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale per eccezionali eventi meteorologici. I danni registrati sono principalmente dovuti ad allagamenti generalizzati in aree urbane e in zone di pianura, dissesti di versante diffusi con riattivazione di frane note e monitorate che hanno comportato soprattutto interruzioni stradali e ferroviarie, interruzioni di corrente elettrica e di linee telefoniche.

1.2 Crisi idriche

Le crisi idriche avvenute con elevata frequenza negli ultimi decenni hanno interessato differenti comparti d'uso (idropotabile, irriguo, idroelettrico, ecc.), anche simultaneamente. Ne sono conseguite evidenti difficoltà tecniche per gli Enti preposti alla gestione del servizio idrico integrato e all'approvvigionamento idrico destinato ad altri utilizzi. In ragione della ridotta consistenza delle risorse idriche disponibili e delle conseguenti difficoltà per consentire l'approvvigionamento idropotabile, nell'anno 2024 è stato dichiarato lo stato di emergenza per deficit idrico per *tre* Regioni italiane.

Va, altresì, evidenziato che le crisi idriche in atto nel territorio nazionale non sono determinate esclusivamente dai fenomeni siccitosi e dalla riduzione delle precipitazioni medie annuali, ascrivibili alla crisi climatica, ma sono originate anche da numerosi fattori di tipo antropico che riducono l'efficienza delle reti infrastrutturali, quali le elevate perdite di rete, la notevole frammentazione gestionale, il consistente interrimento degli invasi, la mancanza di interconnessioni tra gli schemi idrici, la vetustà delle infrastrutture, l'utilizzo limitato delle acque reflue depurate, l'elevata frammentazione gestionale, la quale ostacola l'efficienza tecnica e gestionale, con conseguenze importanti sul livello di qualità ed efficienza dei servizi idrici per la popolazione.

1.3 Incendi boschivi

Nell'anno 2024 non ci sono state dichiarazioni dello stato di emergenza di rilievo nazionale per incendi boschivi.

2 Attività di prevenzione non strutturale di protezione civile

Si sottolineano gli aspetti di coerenza tra gli obiettivi di adattamento ai cambiamenti climatici (e le correlate misure settoriali) individuati nel PNACC (*Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici*) e le attività di prevenzione non strutturale di protezione civile, così come definite dall'art. 2, comma 3, del D.Lgs. 1/2018 che trovano applicazione in tutti quei settori dove l'impatto dei cambiamenti climatici può determinare un incremento del rischio. Ci si riferisce, in particolare, alle seguenti tipologie di azioni di protezione civile.

2.1 Azioni finalizzate al miglioramento delle conoscenze scientifiche e del trasferimento tecnologico in tutti i settori coinvolti nella difesa dai rischi naturali

La Comunità scientifica svolge da alcuni decenni un ruolo di primaria importanza nell'ambito del Servizio Nazionale della protezione civile fornendo servizi di natura tecnico-scientifica per finalità di protezione civile sia in tempo ordinario, sia in emergenza: risultano attualmente in corso n. 31 Accordi e Convenzioni tra il Dipartimento della protezione civile e i propri Centri di competenza, che riguardano tutte le tipologie di rischio, naturale ed antropico²³⁹.

Tra le attività sui rischi emergenti e in corso di intensificazione in relazione alle nuove forzanti climatiche, si segnala quella relativa ai Rischi naturali in ambienti alpini glacializzati e con *permafrost* ricompresa nell'accordo con il CNR-IRPI. In stretta

²³⁹ Tra i Centri di competenza dei quali si avvale il Dipartimento della protezione civile per il potenziamento degli strumenti di gestione del rischio idraulico e idrogeologico vi sono la Fondazione CIMA, l'Istituto Superiore per la Ricerca e la Protezione Ambientale, il Consiglio Nazionale delle Ricerche (Istituto di Ricerca per la Protezione Idrogeologica, Istituto di geologia Ambientale e Geingegneria, Istituto di Metodologie per l'Analisi Ambientale, Istituto per il Rilevamento Elettromagnetico dell'Ambiente), l'Università di Firenze - Centro per la protezione civile, l'Università della Calabria - CamiLab.

connessione con tale attività, il Dipartimento della Protezione civile, a seguito dell'evento del crollo del ghiacciaio della Marmolada del 3 luglio 2022 – dapprima – ha attivato il *Tavolo Tecnico sul rischio connesso a fenomeni di dissesto in ambiente glaciale e periglaciale* e – successivamente – con Decreto del Capo Dipartimento n. 1996 del 20 maggio 2024, ha istituito il *"Gruppo di Lavoro sul rischio connesso ai fenomeni di dissesto in ambienti glaciali e periglaciali"*. Il Gruppo di lavoro, al quale partecipano rappresentanti qualificati delle Amministrazioni e degli Enti competenti in materia di rischio in ambito alpino, ha il compito di redigere un documento tecnico condiviso sugli ambiti di azioni strategiche relative alla conoscenza, formazione, informazione e sensibilizzazione sui rischi in ambito alpino. Nel corso del 2024 il Gruppo di lavoro si è riunito più volte in seduta plenaria e terminerà le attività di elaborazione del documento tecnico nel 2025.

Infine, tra le azioni che il Dipartimento della protezione civile svolge in attuazione della Direttiva Alluvioni 2007/60/CE, recepita in Italia con il D.Lgs. 49/2010, funzionali alle attività di taratura dei modelli, mappatura delle aree inondabili e di aggiornamento della pianificazione di bacino, si evidenzia il supporto alle Regioni per le attività di popolamento della piattaforma *web-gis* ad accesso riservato, che svolge la funzione di Catalogo Nazionale degli Eventi Alluvionali *"FloodCat"*. Nel corso dell'anno 2024, sono stati apportati importanti aggiornamenti alla piattaforma nazionale ed effettuate numerose comunicazioni finalizzate a sensibilizzare le Regioni circa la tempistica, la qualità della raccolta e l'elaborazione dei dati per il popolamento del sopra citato Catalogo.

2.2 Azioni finalizzate al miglioramento del monitoraggio territoriale e dei sistemi di previsione

2.2.1 Rischio idraulico e idrogeologico

Elemento fondamentale nelle attività tecnico-scientifiche del Sistema nazionale di protezione civile in materia di previsione del rischio idraulico e idrogeologico è il sistema di allertamento nazionale e regionale. Alle Regioni e alle Province Autonome, in coordinamento con il Dipartimento della protezione civile, è infatti affidata la gestione del Sistema di allertamento nazionale per il rischio idrogeologico, idraulico e idrogeologico per temporali, che effettua la valutazione dei rischi finalizzata all'allertamento nel cosiddetto *"tempo reale"*²⁴⁰.

La gestione del sistema di allertamento è garantita dalla rete dei Centri Funzionali (CF), i quali svolgono attività di previsione, monitoraggio e sorveglianza in tempo reale degli eventi e di valutazione dei conseguenti effetti sul territorio. La rete dei Centri Funzionali è costituita dal CFC (Centro Funzionale Centrale), presso il Dipartimento della protezione civile, e dai CFD (Centri Funzionali Decentrati), presso le Regioni e le Province Autonome. Ogni giorno la rete dei Centri Funzionali elabora le previsioni meteo di protezione civile e valuta i fenomeni che possono determinare situazioni di pericolo per la popolazione e danni sul territorio. La rete dei CF emette bollettini e avvisi in cui vengono riportati sia i fenomeni previsti, sia i livelli di criticità attesi sul territorio. Se sono previsti livelli di criticità le Regioni e le Province autonome emettono allerte (gialla, arancione e rossa) per le zone interessate. I Comuni, in funzione dell'allerta ricevuta, attivano la fase operativa più opportuna del piano di protezione civile per mettere in campo le risorse necessarie a fronteggiare l'evento atteso o in atto sul proprio territorio, anche informando i propri cittadini, che hanno, a loro volta, il dovere di attuare comportamenti di autoprotezione. La Rete dei CF continua a monitorare in corso di evento meteo i fenomeni e il loro impatto sul territorio. I bollettini di criticità emessi nell'anno 2024, per ogni Regione, per i rischi idraulico, idrogeologico e da temporali confermano che tutte le Regioni sono state interessate nel corso dell'anno da più allerte gialle, da un minimo di 22 giorni (Liguria e Valle d'Aosta) a un massimo di 102 giorni (Veneto). Tutte le Regioni, eccezion fatta per l'Abruzzo, sono state interessate nel corso dell'anno da più allerte arancione, da un minimo di 2 giorni (Molise e Umbria) a un massimo di 58 giorni (Emilia-Romagna). Solo cinque Regioni sono state interessate da allerte rossa, da un minimo di 1 giorno (Liguria e Sicilia), a un massimo di 11 giorni (Veneto).

Un contributo determinante per le attività tecnico-scientifiche deriva anche dall'utilizzo dei dati satellitari, i quali costituiscono sempre più un valido supporto alla gestione delle emergenze di tipo naturale e indotte dall'uomo: in caso di emergenza, il Dipartimento nazionale della protezione civile (unico utente nazionale autorizzato a farlo) chiede l'attivazione del Servizio *Copernicus Emergency*. Si acquisiscono immagini ottiche satellitari anche mediante il sistema *COSMO SkyMed*. Nell'anno 2024 il Dipartimento della Protezione civile ha attivato n. 4 volte il Servizio Copernicus Emergency in relazione ad emergenze indotte da eventi meteorologici avversi e n. 1 volta per attività di prevenzione. Il sistema *COSMO SkyMed*, invece, è stato attivato n. 4 volte.

2.2.2 Fenomeni siccitosi e crisi idriche

Il Dipartimento della protezione civile monitora con continuità – in stretta collaborazione con le Regioni, le Province autonome e le Autorità di Bacino Distrettuali, i Ministeri, gli Istituti di ricerca, gli Enti locali, le imprese pubbliche e private –

240 Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2004 e s.m.i.

l'evoluzione delle variabili meteorologiche per rilevare eventuali scostamenti rispetto ai valori medi storici di riferimento, nonché le disponibilità idriche dei territori. La previsione della siccità e delle crisi idriche è un'attività complessa e articolata che si esplica attraverso l'analisi meteoclimatica e il monitoraggio delle disponibilità idriche.

Nel 2008, inoltre, è stato costituito con decreto del Capo del Dipartimento della Protezione Civile il Gruppo tecnico-scientifico per le previsioni meteorologiche mensili e stagionali a scala nazionale e per le analisi climatologiche²⁴¹. Coordinato dal Dirigente del Centro Funzionale Centrale, si riunisce con cadenza periodica per individuare e condividere gli scenari climatologici previsionali più probabili, per il mese successivo (previsione mensile) e per il trimestre di riferimento (previsione trimestrale). Nell'anno 2024 il Gruppo tecnico ha tenuto n. 5 riunioni.

Il contributo tecnico-scientifico dei Centri di competenza sulla previsione della siccità e delle crisi idriche, si concretizza nella messa a punto di *tool* e strumenti di monitoraggio (IRSA-CNR e Fondazione CIMA) messi a disposizione delle Autorità di Bacino Distrettuali e delle Amministrazioni regionali e nella fornitura di dati ed elaborazioni tecnico-scientifiche agli Osservatori sugli utilizzi idrici delle Autorità di Bacino Distrettuali (cd. OPUI), al fine di fornire ogni utile supporto tecnico-scientifico per le attività di valutazione di competenza di tali Organi.

2.2.3 Incendi boschivi

In Italia la legge 21 novembre 2000, n. 353 affida alle Regioni la competenza in materia di previsione, prevenzione e lotta attiva agli incendi boschivi: allo Stato è invece attribuito il concorso alle attività di spegnimento con i mezzi della flotta aerea antincendio di Stato e di risorse, mezzi e personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco in base ad accordi di programma. Al Dipartimento della Protezione Civile, attraverso il COAU (Centro Operativo Aereo Unificato), è affidato il coordinamento dei mezzi della flotta aerea antincendio dello Stato²⁴². L'attività di previsione consiste nell'individuare le aree e i periodi a rischio di incendio boschivo, nonché gli indici di pericolosità, elaborati sulla base di variabili climatiche e vegetazionali, la cui applicazione è determinante per la pianificazione degli interventi di prevenzione e di spegnimento.

Allo stato attuale, la gestione del sistema di allerta è in capo alle diverse Regioni e Province Autonome, il Dipartimento della Protezione Civile attraverso il Centro Funzionale Centrale e il Servizio Rischio ambientale, antropico e da incendi boschivi emette giornalmente il *"Bollettino di previsione nazionale incendi boschivi"* individuando per ciascuna provincia tre livelli di suscettività (bassa-media-alta). Nonostante il bollettino sia a supporto delle attività di spettanza del DPC ed in particolare della gestione della flotta aerea antincendio di Stato, su cui la previsione è calibrata, per garantire il giusto flusso informativo, lo stesso viene condiviso con i diversi soggetti coinvolti nelle attività AIB²⁴³.

Come ogni anno, per l'avvio della Campagna antincendio boschivo dell'estate 2024 il Dipartimento si è fatto promotore di una serie di azioni mirate al coordinamento dei diversi attori coinvolti nelle attività antincendio boschivo, tra cui la proposta al Ministro per la protezione civile e le politiche del mare di adottare il documento *"Individuazione dei tempi di svolgimento e raccomandazioni per un più efficace contrasto agli incendi boschivi, in zone di interfaccia urbano-rurale e ai rischi conseguenti"*. Le raccomandazioni, firmate il 7 maggio 2024, individuano puntualmente le priorità di azione delle varie componenti del sistema e l'auspicio di una tempestiva attuazione da parte dei soggetti interessati, per quanto di rispettiva competenza, al fine di una risposta più efficace ed efficiente contro gli incendi boschivi ed in aree di interfaccia. Il 2024, infine, ha visto la partecipazione al programma *Peer review* della Commissione Europea, in cui è stata sottoposta a revisione la *governance* del sistema antincendio boschivo italiano, per avere utili suggerimenti su possibili azioni di miglioramento del sistema anche alla luce di un adattamento del sistema all'evoluzione del fenomeno incendi che, anche a causa dei cambiamenti climatici in atto, si manifesta con modalità diverse rispetto al passato.

2.3 Azioni finalizzate al miglioramento del supporto tecnico, della gestione delle emergenze e della preparazione e addestramento (*"preparedness"*) della popolazione

2.3.1 Pianificazione di protezione civile

Per le attività di pianificazione di protezione civile è stata emanata la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2021, recante *"Indirizzi per la predisposizione dei piani di protezione civile ai diversi livelli territoriali"*, il cui primo

241 Il Gruppo è composto dai rappresentanti del Centro Nazionale di Meteorologia e Climatologia Aerospaziale dell'Aeronautica Militare (CNMCA), dell'Istituto per la BioEconomia del CNR (CNR-IBE), del Servizio Idro-Meteo-Clima dell'ARPAE della Regione Emilia-Romagna (ARPAE - SIMC), dell'Istituto di Scienze dell'Atmosfera e del Clima del CNR (CNR-ISAC), del CREC e dell'ISPRA.

242 Il COAU è attivo continuativamente nell'arco delle 24 ore per tutto l'anno, costituendo il Centro di comando e controllo di tutti i mezzi aerei resi disponibili per il concorso statale nell'attività di spegnimento antincendio boschivo. Rimane in costante contatto con le Sale operative regionali (SOUP), dalle quali riceve la richiesta di concorso aereo statale, quando le forze regionali (squadre ed elicotteri) non sono in grado di fronteggiare l'incendio.

243 Il bollettino viene messo a disposizione di Regioni e Province Autonome, Prefetture, Carabinieri forestali e Vigili del Fuoco. I Centri Funzionali Decentrati, nelle Regioni in cui è attivo il sistema di allerta, possono emettere a loro volta un bollettino di suscettività agli incendi.

scopo è favorire il processo di pianificazione di protezione civile, a livello provinciale, città metropolitana e comunale. In attuazione della Direttiva, nel gennaio 2024 si è dato avvio alle attività connesse alla realizzazione del *"Catalogo nazionale dei piani di protezione civile"* con l'adozione delle *"Indicazioni operative inerenti all'organizzazione informativa dei dati territoriali necessari all'implementazione di una piattaforma informatica integrata a livello nazionale definita "Catalogo dei piani di protezione civile"*²⁴⁴, al fine di favorire il processo di "digitalizzazione" dei piani di protezione civile, omogeneizzare i dati della pianificazione ai diversi livelli territoriali, nonché garantire l'interoperabilità tra i sistemi informativi regionali e quello nazionale.

2.3.2 Comunicazione in emergenza

Con la Direttiva UE 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018²⁴⁵, è stato istituito il sistema di allarme pubblico *IT-alert*, finalizzato a diramare ai telefoni cellulari presenti in una determinata area geografica, mediante la tecnologia *cell-broadcast*²⁴⁶, messaggi utili in caso di gravi emergenze, catastrofi imminenti, o in corso. *IT-alert* integra le modalità di informazione e comunicazione esistenti per i diversi scenari di rischio, allo scopo di favorire la diffusione rapida delle prime informazioni sulle possibili situazioni di pericolo tra la popolazione e l'adozione delle misure di autoprotezione. Dal 13 febbraio 2024, *IT-alert* è operativo esclusivamente per i seguenti rischi di protezione civile: incidenti nucleari o situazione di emergenza radiologica; incidenti rilevanti in stabilimenti industriali; collasso di una grande diga; attività vulcanica nelle aree dei Campi Flegrei, del Vesuvio e all'isola di Vulcano. Risultano, invece, ancora in fase di sperimentazione i seguenti tre scenari di rischio: maremoto generato da un sisma; attività vulcanica dello Stromboli; precipitazioni intense.

2.3.3 Comunicazione e sensibilizzazione sui rischi

Il Dipartimento della Protezione Civile ha attivato la campagna di comunicazione pubblica *"Io non rischio"*²⁴⁷, tesa ad accrescere la consapevolezza, individuale e collettiva, sui rischi naturali e antropici che interessano l'Italia, promuovendo le azioni utili a prevenirli o in grado di ridurne le conseguenze. La campagna contribuisce a diffondere la cultura della prevenzione e delle buone pratiche di protezione civile anche per i rischi idrogeologico e incendi boschivi, di interesse per le finalità del presente report. Nel 2024 la campagna *"Io non rischio"* è stata svolta in ottobre a chiusura della *"Settimana Nazionale della Protezione Civile"*. Si segnala, inoltre, l'iniziativa *"Io non rischio Scuola"*, volta a favorire la conoscenza delle buone pratiche di protezione civile in ambito scolastico, con particolare riguardo ai bambini della scuola primaria. Si evidenziano anche le attività relative alle visite guidate nella sede operativa del Dipartimento della Protezione civile denominate *"A scuola di protezione civile"*, rivolte agli studenti delle scuole primarie e secondarie di I e di II grado e delle Università, che consentono di vedere da vicino la struttura nazionale di coordinamento del sistema di protezione civile, approfondendo così la conoscenza delle attività del Servizio Nazionale, sia in ordinario sia in emergenza. Nel corso dell'anno 2024 sono state effettuate n. 37 visite (n. 1 per scuole primarie, n. 22 per scuole secondarie di primo grado, n. 8 per scuole secondarie di secondo grado, n. 6 per Università).

A partire dal 2007, il Dipartimento della Protezione Civile, in collaborazione con le Regioni e le organizzazioni nazionali e locali di volontariato, organizza i campi scuola *"Anch'io sono la Protezione Civile"*, per contribuire alla prevenzione dei rischi tramite la diffusione delle buone pratiche di protezione civile, favorire la conoscenza dei compiti del Servizio Nazionale, stimolare e favorire la consapevolezza nei giovani sull'importanza di essere cittadinanza attiva e partecipe dello stato dell'ambiente e del territorio, agevolare la crescita del livello di responsabilità locale attraverso la conoscenza e la diffusione dei piani di protezione civile. Nell'anno 2024 sono stati attivati oltre 250 campi ai quali hanno partecipato circa 5.000 giovani.

Dal 6 al 13 ottobre 2024 si è svolta la sesta edizione della Settimana Nazionale della Protezione Civile, istituita nel 2019 in corrispondenza della Giornata internazionale per la riduzione del rischio dei disastri naturali, che si celebra ogni anno il 13 ottobre. L'edizione 2024 ha dedicato particolare attenzione ai giovani con il lancio della serie a fumetti *L'Attimo decisivo* – La virgola, distribuita in tutte le scuole secondarie di I grado d'Italia per sensibilizzare gli studenti sui temi di protezione civile inerenti al fenomeno del bradisismo e del rischio vulcanico nei Campi Flegrei²⁴⁸.

244 Decreto del Capo del Dipartimento 29 gennaio 2024, n. 265.

245 Recepita in Italia con il decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 e, successivamente, con la direttiva del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare del 7 febbraio 2023.

246 Il messaggio *IT-alert* viene inviato alle antenne telefoniche presenti nell'area interessata dall'emergenza e, una volta trasmesso, viene ricevuto da chiunque si trovi in quell'area e abbia un telefono cellulare acceso.

247 In collaborazione con la comunità scientifica (INGV – Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, ReLUIS – Rete dei Laboratori Universitari di Ingegneria Sismica, Fondazione CIMA – Centro Internazionale in Monitoraggio Ambientale), il mondo del volontariato organizzato di protezione civile (Anpas – Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze) e le Istituzioni, nazionali e locali (Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e l'Anci – Associazione Nazionale Comuni Italiani).

248 L'iniziativa è stata promossa dal Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del Mare ed è stata realizzata nell'ambito dell'accordo tra il Dipartimento della Protezione Civile e il Ministero dell'Istruzione e Merito.

Si segnala infine il contributo, anche per le azioni di comunicazione e sensibilizzazione, dei Centri di competenza, i quali partecipano, ciascuno per le materie e i rischi per i quali è chiamato a concorrere al sistema di protezione civile, alle attività di formazione degli operatori di protezione civile e di informazione ai cittadini, con l'obiettivo di promuovere l'adozione di comportamenti consapevoli e di misure di autoprotezione, nonché di informare le popolazioni sugli scenari di rischio e le buone pratiche da adottare.

2.4 Progetti strategici

Il Dipartimento della protezione civile ha elaborato un'importante proposta progettuale nell'ambito del *Programma nazionale di assistenza tecnica capacità per la coesione 2021/2027* (PN CapCoe 21/27)²⁴⁹, rivolta alla Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna. L'obiettivo generale è di intervenire a supporto di Regioni ed Enti territoriali delle Regioni meno sviluppate, attraverso azioni di rafforzamento della capacità amministrativa nel settore della riduzione dei rischi, ai fini di protezione civile²⁵⁰, con specifiche linee di attività, che per brevità qui si omettono, riguardanti sia i rischi idrogeologico, idraulico e costiero, sia quello da incendi boschivi.

249 In attuazione di quanto delineato nell'Azione 2.2 "Supporto alla capacità amministrativa degli enti territoriali beneficiari delle politiche di coesione UE nelle Regioni Meno Sviluppate".

250 In coerenza con quanto riportato nell'Accordo di Partenariato Italia 2021/2027, con particolare riguardo all'Obiettivo strategico di Policy 2 – obiettivo specifico 2.IV – Clima e rischi, che "[...] mira a ridurre l'esposizione al rischio della popolazione, delle infrastrutture e delle imprese promuovendo l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione di tutte le tipologie di rischio e l'aumento della resilienza alle catastrofi, e adottando livelli essenziali di sicurezza in coerenza con l'assetto organizzativo del territorio previsto dal Codice di Protezione Civile".

CAPITOLO 4

Focus tematici

1. Introduzione²⁵¹

La presente Relazione annuale del CNEL rappresenta da tempo uno strumento privilegiato di osservazione e di riflessione sulla qualità e l'efficacia dei servizi pubblici rivolti a cittadini e imprese. Nel quadro dell'edizione 2025, in continuità con la precedente, un elemento di rilievo è costituito dall'inserimento di alcuni focus tematici, curati direttamente dai Consiglieri del CNEL.

Tali contributi non si limitano a offrire un arricchimento contenutistico alla Relazione, ma costituiscono la testimonianza concreta della natura corale del lavoro del Consiglio: il pluralismo delle competenze e delle sensibilità si traduce in un'analisi ampia e multidimensionale, capace di coniugare prospettive economiche, sociali, giuridiche e culturali. Ciascun focus, infatti, si concentra su un aspetto specifico di particolare rilevanza per la cittadinanza e per il sistema produttivo del Paese, sviluppando temi che, pur distinti, risultano profondamente interconnessi nella comune tensione a garantire equità, inclusione e coesione sociale. La varietà dei temi trattati – dall'abitare alla disabilità, dallo sport ai centri per l'impiego, dall'imprenditorialità femminile all'economia circolare – dimostra come la tematica dei servizi pubblici non possa essere confinata a un'unica dimensione, ma richieda un approccio multidisciplinare e integrato.

I focus sono dunque concepiti come approfondimenti tematici che, prendendo spunto dai macro-settori analizzati nella Relazione generale, esplorano aspetti specifici di particolare rilevanza. Essi non solo arricchiscono la base conoscitiva, ma stimolano un dibattito critico e propositivo, contribuendo a delineare prospettive di riforma e innovazione. In questo senso, la Relazione del 2025 si configura come un laboratorio di idee e come un punto di convergenza tra analisi scientifica e responsabilità istituzionale.

Un primo approfondimento è dedicato al diritto all'abitare, che viene analizzato come dimensione imprescindibile del benessere individuale e collettivo. Il focus mette in evidenza come le trasformazioni economiche e sociali degli ultimi decenni abbiano reso sempre più fragile l'accesso ad un alloggio dignitoso. Attraverso l'analisi di dati ISTAT e dei Rapporti Caritas, viene evidenziata la crescita del disagio abitativo, legata non solo ai costi elevati e alla carenza di edilizia residenziale pubblica, ma anche al deterioramento del patrimonio edilizio e alla diffusione di nuove dinamiche, come gli affitti brevi turistici. Le valutazioni critiche della Corte dei Conti sullo stato di attuazione del PNRR sottolineano la difficoltà di trasformare gli interventi emergenziali in politiche strutturali di lungo periodo, mentre le indagini di Nomisma mostrano come l'aumento dei canoni e l'erosione dei redditi abbiano reso la casa un bene sempre più inaccessibile. In questo quadro, l'esperienza di Roma Capitale e le osservazioni delle Nazioni Unite confermano la dimensione sistemica della crisi abitativa, che si configura non solo come emergenza sociale, ma come questione di diritti fondamentali.

La riflessione sul diritto all'abitare è seguita dal focus su pari opportunità, inclusione, accessibilità e autonomia delle persone con disabilità, che amplia ulteriormente la prospettiva di analisi dei servizi pubblici. L'attenzione si concentra sull'evoluzione del paradigma internazionale introdotto dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, che sposta il baricentro da una concezione strettamente sanitaria a un modello bio-psico-sociale fondato sull'eliminazione delle barriere e sulla partecipazione attiva. In questa cornice, l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e le strategie europee in

²⁵¹ Giovanni Fiaccavento, Esperto CNEL in materia di Servizi Pubblici.

materia di disabilità rafforzano la necessità di politiche trasversali e integrate. Particolare rilievo assumono le interconnessioni tra disabilità e povertà, dimensione che emerge con forza sia a livello nazionale che internazionale: i cosiddetti "costi extra" della disabilità gravano significativamente sui bilanci familiari, determinando una vulnerabilità economica che si traduce spesso in esclusione sociale. Il focus evidenzia come tali costi vadano riconosciuti e contabilizzati nei sistemi di welfare, pena il rischio di interventi inefficaci o parziali.

L'analisi delle condizioni economiche e sociali delle persone con disabilità è arricchita da dati comparativi e da riferimenti ai principali rapporti internazionali, che mostrano un divario persistente nei livelli di reddito, accesso al lavoro e inclusione sociale. L'istruzione emerge come variabile cruciale: da un lato il Rapporto ISTAT 2025 registra un aumento significativo degli alunni con disabilità inseriti nel sistema scolastico, dall'altro permangono criticità legate alla continuità didattica, alla carenza di personale specializzato e alla limitata accessibilità degli edifici e delle tecnologie. Le difficoltà scolastiche si traducono poi in minori opportunità di inserimento lavorativo, come sottolineato anche dalle analisi relative all'attuazione della legge 68/1999 e dalle raccomandazioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro. In tal senso, l'Agenda 2030 individua nell'istruzione inclusiva e nell'accesso al lavoro dignitoso due pilastri inscindibili per l'eliminazione della povertà multidimensionale che colpisce le persone con disabilità.

Un altro elemento di rilievo riguarda le politiche pubbliche nazionali e le riforme normative recenti. Attraverso il richiamo al decreto legislativo 62/2024 e alla legge 227/2021, il focus sottolinea il tentativo di superare la frammentarietà degli interventi attraverso un approccio basato sul "progetto di vita" personalizzato, partecipato e multidimensionale. Tale strumento, se pienamente implementato, può costituire la chiave per un welfare realmente inclusivo, in cui le prestazioni economiche, i servizi socio-sanitari, le opportunità educative e lavorative siano coordinati in un'ottica di valorizzazione delle capacità individuali.

Un altro contributo affronta il tema dello sport, inteso non solo come attività ricreativa, ma come servizio pubblico a forte valore sociale. Lo sport è presentato come leva di prevenzione sanitaria, inclusione sociale e promozione educativa, capace di ridurre le disuguaglianze e di rafforzare il capitale sociale delle comunità. Tuttavia, emergono criticità legate alla disomogeneità territoriale delle strutture, alla carenza di investimenti pubblici e alla necessità di integrare le politiche sportive con quelle educative e sociali. Questo focus stimola a ripensare lo sport come diritto di cittadinanza, accessibile a tutti indipendentemente dalla condizione economica, dal genere o dal territorio di residenza.

Un ulteriore nodo cruciale è quello dei Centri per l'impiego, che vengono analizzati come snodo strategico delle politiche attive del lavoro. L'approfondimento mostra come la loro efficacia dipenda dalla capacità di evolvere da semplici uffici di collocamento a regie territoriali in grado di governare sistemi complessi, coinvolgendo attori pubblici e privati. Le esperienze locali evidenziano l'importanza della digitalizzazione, della formazione degli operatori e della costruzione di reti con imprese e servizi sociali. L'introduzione della Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori ha rappresentato un passo in avanti, ma permane la necessità di rafforzare la dotazione organica e le competenze del personale. In prospettiva, i Centri per l'impiego possono diventare nodi essenziali di un welfare attivo e inclusivo, a patto che siano sostenuti da politiche strutturali e da investimenti adeguati.

Il tema dell'imprenditorialità femminile costituisce un altro asse di approfondimento. Il focus mette in luce come le imprese guidate da donne rappresentino un segmento dinamico ma ancora fragile del tessuto produttivo italiano. Si tratta prevalentemente di micro e piccole imprese, spesso concentrate in settori tradizionali, ma sempre più orientate all'innovazione digitale e alla sostenibilità. Le principali criticità riguardano l'accesso al credito, i vincoli burocratici e la persistenza di stereotipi di genere che limitano la piena valorizzazione del capitale umano femminile. Allo stesso tempo, emergono esperienze di successo legate alla creazione di reti di collaborazione e alla capacità di coniugare impresa e responsabilità sociale. L'analisi invita a rafforzare le misure di sostegno esistenti – dai fondi per l'imprenditorialità femminile ai programmi di formazione – e a sviluppare politiche integrate che affrontino in modo strutturale il gender gap, in coerenza con le strategie europee di uguaglianza di genere.

A chiusura del capitolo, il focus sull'economia circolare che amplia la riflessione alla dimensione ambientale e produttiva. La transizione da un modello lineare a un modello circolare viene presentata non solo come necessità ecologica, ma come opportunità economica e industriale. L'Italia, in questo campo, presenta performance superiori alla media europea, in particolare nella gestione dei rifiuti e nel tasso

di riciclo. Tuttavia, rimangono sfide aperte: la necessità di incentivare l'eco-design, di rafforzare la tracciabilità dei materiali, di sostenere le imprese nella riconversione produttiva e di superare le disomogeneità territoriali. L'analisi richiama il ruolo delle utilities e del PNRR come leve di investimento strategico, ma sottolinea che la transizione potrà essere compiuta solo se accompagnata da un quadro normativo chiaro e da politiche industriali lungimiranti.

Nel loro insieme, questi focus tematici confermano l'importanza di guardare ai servizi pubblici non come ad una sommatoria frammentata di prestazioni, ma come ad un sistema interconnesso che incide direttamente sulla coesione sociale, sullo sviluppo economico e sulla qualità della democrazia e sulle scelte ambientali. La casa, lo sport, l'inclusione delle persone con disabilità, il lavoro, l'imprenditorialità e l'economia circolare non sono temi separati, ma parti di un'unica trama che riguarda la capacità dello Stato e delle istituzioni di garantire pari opportunità, promuovere coesione sociale e sostenere uno sviluppo sostenibile.

Il contributo dei Consiglieri del CNEL, che hanno curato direttamente questi approfondimenti, rappresenta un valore aggiunto: l'analisi diventa frutto di una pluralità di voci e di competenze, capaci di restituire un quadro articolato e critico. La Relazione 2025, attraverso i focus, non si limita a fotografare lo stato dei servizi pubblici, ma propone stimoli per un nuovo patto sociale, fondato sulla centralità dei diritti, sulla sostenibilità e sulla partecipazione. In questo modo, il CNEL si conferma non solo come organo consultivo, ma come laboratorio di riflessione collettiva e di proposta politica, in grado di orientare le scelte future verso un modello di società più equo, inclusivo e sostenibile.

2. Il diritto all'abitare in Italia: una sfida sociale e politica

a cura di Paola Palmieri²⁵²

2.1 Introduzione

Il diritto all'abitare rappresenta un elemento imprescindibile per il benessere individuale, la coesione sociale e l'inclusione delle fasce più fragili della popolazione. In Italia, questo diritto è oggi sempre più compromesso da una serie di dinamiche economiche, strutturali e normative che, nel tempo, hanno prodotto una situazione di disagio abitativo diffuso.

In questo contesto, il presente contributo intende offrire un quadro approfondito della questione abitativa, mettendo in evidenza dati, tendenze e riflessioni provenienti dai principali istituti di ricerca e da fonti istituzionali, con l'obiettivo di contribuire all'analisi generale che il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro realizza attraverso la Relazione sui servizi pubblici.

2.2 Il disagio abitativo secondo i dati ISTAT²⁵³

Secondo i dati forniti dall'ISTAT nel 2025, la qualità dell'abitare incide in modo diretto e significativo sul benessere, non solo individuale ma anche familiare. Tra gli indicatori principali del disagio abitativo si segnalano il sovraffollamento, la presenza di gravi problemi strutturali nelle abitazioni (quali umidità, scarsa illuminazione, danni edilizi) e la carenza di servizi essenziali.

Nel 2024, il 5,6% della popolazione italiana – corrispondente a oltre 3 milioni di persone – viveva in condizioni di grave deprivazione abitativa. La situazione è risultata particolarmente allarmante tra i nuclei familiari guidati da persone con meno di 35 anni: in questi casi, la percentuale è salita al 12,1%, rispetto al 7,6% registrato nel 2019. Al contrario, tra le famiglie in cui il principale percettore di reddito ha un'età superiore ai 65 anni, il disagio abitativo si è mantenuto al di sotto della media nazionale.

Un altro elemento rilevante riguarda il peso economico rappresentato dai costi per l'alloggio. Sempre nel 2024, circa il 5,1% della popolazione – più di 3 milioni di individui – viveva in condizioni di sovraccarico dei costi abitativi, ovvero spendendo oltre il 40% del proprio reddito netto per il mantenimento dell'abitazione. Sebbene in calo rispetto all'8,7% del 2019, il dato resta fortemente preoccupante. Le criticità maggiori si osservano tra le persone sole, in particolare quelle con meno di 65 anni, dove la percentuale raggiunge il 19,9%. Anche i nuclei monogenitoriali risultano significativamente colpiti (7,1%), sebbene si registri una diminuzione rispetto al 2019 (meno 4,8 punti percentuali).

In generale, il sovraccarico abitativo è più diffuso tra i giovani: le famiglie in cui il percettore principale di reddito ha meno di 35 anni registrano un'incidenza del 7,6%, mentre tra gli over 65 la quota scende al 4,6%. Questi dati confermano l'esistenza di una correlazione tra disagio abitativo e precarietà economica. Attualmente (anno 2023), circa un decimo della popolazione italiana, pari a quasi 6 milioni di persone, si trova in condizioni di povertà assoluta²⁵⁴. Il lavoro intermittente, i salari bassi e la diffusione di contratti atipici rappresentano, infatti, fattori che compromettono gravemente la possibilità di condurre una vita dignitosa, alimentando una spirale di impoverimento che investe soprattutto giovani e famiglie con figli.

2.3 Il Rapporto Caritas 2024: una fotografia della crisi²⁵⁵

Il Rapporto Caritas 2024 conferma e approfondisce le dinamiche descritte, evidenziando come il disagio abitativo continui a permanere su livelli elevati, in assenza di un piano nazionale di rilancio delle politiche abitative. Il documento segnala che in Italia un milione e mezzo di famiglie vive in abitazioni sovraffollate,

²⁵² Consigliera CNEL.

²⁵³ ISTAT, *Rapporto annuale 2025. La situazione del Paese*, consultabile al seguente link: <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/05/Rapporto-Annuale-2025-integrale.pdf>.

²⁵⁴ Istat, *LE SPESE PER I CONSUMI DELLE FAMIGLIE - ANNO 2023*, consultabile al seguente link: https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/10/REPORT_Spese-per-consumi_2023_rev.pdf.

²⁵⁵ CARITAS ITALIANA, *Fili d'erba nelle crepe. Risposte di speranza - Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia 2024*, consultabile al seguente link: https://www.caritas.it/wp-content/uploads/sites/2/2024/11/rapporto_poverta_2024.pdf.

scarsamente illuminate e prive di servizi essenziali, come l'acqua corrente. Inoltre, il 5% dei nuclei familiari manifesta difficoltà nel pagamento delle rate del mutuo, del canone di locazione o delle utenze domestiche. La maggior parte di questi nuclei non dispone di una casa di proprietà, esponendosi così a un rischio abitativo ancora maggiore.

Il problema è aggravato dalle condizioni vetuste del patrimonio edilizio italiano: l'83% degli edifici residenziali risale a prima del 1990, mentre il 57% è stato costruito prima degli anni '70. Oltre il 60% degli immobili è classificato in classe energetica F o G, ovvero le due categorie più basse in termini di efficienza energetica. La riqualificazione di questo patrimonio risulta quindi urgente non solo per ragioni ambientali, ma anche per la qualità della vita degli abitanti. Secondo stime attuali, saranno necessari tra gli 800 e i 1.000 miliardi di euro per adeguarsi alla direttiva Europea 2024/1275 c.d. «Case Green»²⁵⁶.

2.4 Il Rapporto Caritas 2025 e la classificazione europea ETHOS²⁵⁷

Nel Rapporto Caritas 2025 viene ribadito che la questione abitativa coinvolge un numero crescente di famiglie, le quali si trovano in difficoltà sia nel reperire un alloggio dignitoso, sia nel mantenerlo. Le cause della crisi abitativa sono molteplici e interconnesse: tra queste si evidenziano l'aumento dei canoni di locazione, la cronica carenza di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), la diffusione degli affitti brevi a fini turistici – particolarmente impattanti nei grandi centri urbani – e la stagnazione salariale in un contesto occupazionale sempre più frammentato e precario.

Le categorie sociali più colpite dal disagio abitativo si presentano estremamente eterogenee. Si va dai giovani adulti che faticano a emanciparsi dalla famiglia di origine, alle famiglie monoreddito, passando per cittadini stranieri, nuclei in situazione di vulnerabilità economica, persone con disabilità o con fragilità socio-sanitarie. Ciò che accomuna questi gruppi è l'impossibilità di accedere al mercato abitativo tradizionale, caratterizzato da dinamiche sempre meno inclusive.

Un importante riferimento teorico ripreso dal Rapporto Caritas 2025 è la classificazione ETHOS²⁵⁸, elaborata dalla Federazione Europea delle Organizzazioni Nazionali che lavorano con i senzatetto (FEANTSA). Tale modello propone una tipologia articolata delle forme di esclusione abitativa, evidenziando come il diritto alla casa debba essere interpretato secondo una triplice dimensione: fisica, sociale e giuridica. L'assenza di uno di questi elementi comporta, secondo ETHOS, una condizione di disagio abitativo rilevante.

La classificazione consente di distinguere tra quattro macro-categorie di grave esclusione abitativa, che vanno dalla mancanza totale di un tetto alla condizione di insicurezza e inadeguatezza abitativa. L'adozione di tale paradigma rappresenta oggi il principale punto di riferimento a livello europeo per l'analisi della questione abitativa in termini di diritti fondamentali e inclusione sociale.

2.5 Il ruolo della Corte dei Conti: valutazioni critiche sulle politiche abitative²⁵⁹

Un importante contributo istituzionale al tema è rappresentato dalla Delibera n. 59 della Corte dei Conti, approvata il 5 dicembre 2024. La relazione, che analizza lo stato di attuazione del PNRR con dati aggiornati al 31 ottobre 2024, dedica un'intera sezione – oltre 40 pagine – al disagio abitativo e alle politiche di edilizia pubblica.

Nel documento si evidenzia come, negli ultimi decenni, in Italia si sia assistito a un progressivo arretramento delle politiche abitative. Si registra un disinvestimento sostanziale nell'edilizia sociale, accompagnato da una distribuzione disomogenea delle risorse a favore delle famiglie a basso reddito. Il Rapporto Caritas viene citato per confermare non solo la scarsità dei fondi pubblici destinati alla casa, ma anche la frammentarietà della normativa in materia.

²⁵⁶ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401275.

²⁵⁷ CARITAS ITALIANA, *La povertà in Italia secondo i dati della rete Caritas, 2025* consultabile al seguente link: https://www.caritas.it/wp-content/uploads/sites/2/2025/06/CI_report_12_06.pdf.

²⁵⁸ Ethos è un acronimo inglese, traducibile con "Tipologia europea sulla condizione di senza dimora e sull'esclusione abitativa".

²⁵⁹ CORTE DEI CONTI, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, dicembre 2024.

Pur riconoscendo che il PNRR e il Piano Nazionale Complementare abbiano introdotto alcune misure significative, la Corte osserva che queste si sono concentrate prevalentemente sulla riqualificazione degli spazi esistenti e sulla manutenzione del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP). La costruzione di nuovi alloggi è prevista in misura limitata e solo nell'ambito dell'edilizia sociale, che, seppur utile, non può sostituire la funzione strategica dell'ERP nella risposta strutturale alla domanda abitativa.

Le conclusioni della Corte sono inequivocabili: la questione abitativa, pur essendo entrata nella programmazione del PNRR, difficilmente potrà conoscere una vera inversione di tendenza se non verrà affrontata con un approccio più sistemico e incisivo.

2.6 Il mercato immobiliare e la questione dei canoni secondo Nomisma

Il 17° Rapporto sull'Abitare, pubblicato da Nomisma nel 2024 in collaborazione con CRIF e Confindustria, fornisce un ulteriore approfondimento sulle condizioni del mercato immobiliare italiano. Il report evidenzia che la domanda sostenuta nel mercato della locazione ha determinato una nuova crescita dei canoni (+3,4% nell'ultimo anno). Tuttavia, tale incremento è inevitabilmente condizionato dalla capacità di spesa delle famiglie, che negli ultimi anni è stata messa a dura prova.

L'inflazione ha eroso il reddito disponibile, rendendo sempre più difficile per le famiglie italiane – in particolare per quelle unipersonali e numerose – far fronte ai costi abitativi. Tre famiglie su cinque dichiarano che il proprio reddito è insufficiente o appena adeguato a coprire le spese primarie. Di conseguenza, l'acquisto della casa diventa un obiettivo sempre più irraggiungibile, e anche il mantenimento della locazione rappresenta un impegno economico gravoso.

Il quadro tracciato da Nomisma è coerente con quanto riportato dalle fonti precedenti: la casa si configura come un bene "impossibile" per una quota crescente della popolazione, e il disagio abitativo, in assenza di interventi pubblici efficaci, rischia di cronicizzarsi.

2.7 Le politiche pubbliche: tra strumenti emergenziali e discontinuità strutturali

Nel tentativo di affrontare la crescente emergenza abitativa, il legislatore ha adottato nel corso degli anni una serie di strumenti, spesso di natura emergenziale, con risultati altalenanti. Tra questi, un ruolo significativo è stato svolto dal Fondo per la morosità incolpevole, istituito con l'art. 6, comma 5, del decreto-legge n. 102 del 2013. Il fondo, destinato agli inquilini impossibilitati a pagare l'affitto per cause indipendenti dalla propria volontà, ha ricevuto risorse pari a 9,5 milioni di euro nel 2020 e 50 milioni nel 2021. Tuttavia, a partire dal 2022, non ha più beneficiato di stanziamenti nel bilancio statale, fino al rifinanziamento previsto dalla legge di bilancio 2025 (L. n. 207/2024), che ha destinato 10 milioni per il 2025 e 20 milioni per il 2026.

Un ulteriore strumento introdotto è il "Fondo per il contrasto al disagio abitativo", istituito dalla legge di bilancio 2024. Tale fondo prevede una dotazione di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2027 e 2028 e contempla l'adozione di un Piano Nazionale – denominato "Piano Casa Italia" – volto alla sperimentazione di modelli innovativi di edilizia residenziale pubblica, da attuarsi mediante un decreto ministeriale adottato in accordo con la Conferenza Unificata.

Accanto a questi strumenti va ricordato il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, istituito con l'art. 11 della legge 431/1998. Per gli anni 2020–2022, il fondo ha beneficiato di significativi incrementi: da 50 milioni iniziali si è passati a 160 milioni (2020–2021) e 180 milioni (2022), per un totale di oltre 4 miliardi di euro spesi dalla sua istituzione. Tuttavia, a partire dal 2023, anche questo fondo è stato escluso dal bilancio statale, generando un evidente vuoto nella continuità degli interventi.

L'analisi complessiva delle politiche pubbliche mostra una sostanziale mancanza di programmazione di lungo periodo. Le misure si sono rivelate spesso frammentarie, incapaci di affrontare strutturalmente un fenomeno che richiederebbe un'azione coordinata, sostenuta e basata su dati certi e aggiornati.

2.8 Dinamiche demografiche e contraddizioni delle scelte politiche

Per comprendere appieno la portata del disagio abitativo, è necessario inquadrare il fenomeno nel contesto delle trasformazioni demografiche e territoriali del Paese. Da un lato, si assiste allo spopolamento progressivo dei piccoli centri, in particolare delle aree montane e rurali; dall'altro, si registra un forte incremento della pressione abitativa nelle grandi metropoli, dove si concentrano le opportunità occupazionali, educative e sanitarie.

Questa polarizzazione ha prodotto un'emergenza abitativa che si è aggravata nel tempo anche a causa di precise scelte politiche. Dopo il grande piano casa Fanfani degli anni '50 e '60, l'Italia ha abbandonato una visione strategica sull'edilizia pubblica, privilegiando la liberalizzazione del mercato e la privatizzazione del patrimonio. L'abrogazione dell'equo canone, l'indebolimento degli enti previdenziali pubblici – che storicamente svolgevano una funzione calmieratrice – e l'incentivazione della rendita immobiliare privata hanno determinato un progressivo smantellamento della funzione pubblica dell'abitare.

Oggi, oltre 650.000 famiglie risultano in graduatoria per un alloggio popolare, mentre si contano circa 2,5 milioni di sfratti negli ultimi vent'anni. Le città sono sempre più trasformate in poli attrattivi per il turismo, con un'offerta residenziale ridotta e rincarata, costringendo i residenti in condizioni economiche svantaggiate a spostarsi in periferie sempre più marginalizzate.

2.9 Censimenti, dati recenti e richieste di intervento strutturale

Secondo l'ultimo Censimento permanente della Popolazione e delle Abitazioni (dati 2023, pubblicati a inizio 2025), il 22% delle abitazioni in Italia risulta in cattive condizioni strutturali. Nello stesso anno, il Ministero dell'Interno ha registrato 73.809 richieste di sfratto, 39.373 provvedimenti emessi e 21.345 sfratti eseguiti, di cui circa l'80% per morosità²⁶⁰.

Questi numeri pongono una questione fondamentale: se la casa rappresenta una componente essenziale del salario indiretto e una garanzia di stabilità sociale, allora è necessario ripensare in modo radicale le modalità di finanziamento e gestione dell'edilizia pubblica. Una proposta, in tal senso, potrebbe consistere nel recupero di una logica simile a quella della ex Gescal (Gestione Case per i Lavoratori), istituita nel 1963 come prosecuzione del piano INA-Casa. Finanziata da trattenute obbligatorie sui salari, la Gescal ha consentito la realizzazione di migliaia di alloggi popolari fino alla sua soppressione nel 1998. Il ripristino di un meccanismo analogo, oggi, rappresenterebbe un potente strumento di riequilibrio sociale e rilancio dell'economia reale.

Inoltre, andrebbe avviata una riflessione critica sugli effetti della legge 431/1998, che ha liberalizzato il mercato degli affitti. A oltre venticinque anni dalla sua introduzione, è opportuno interrogarsi sull'efficacia della sua promessa di autoregolamentazione e sulla necessità di un nuovo quadro normativo che vincoli i canoni alla capacità economica del locatario.

2.10 Roma Capitale: un laboratorio critico del disagio abitativo

Tra le città italiane, Roma rappresenta senza dubbio il caso emblematico della crisi abitativa nazionale. Con oltre 2,76 milioni di abitanti, secondo il censimento del 2021, la Capitale riflette in modo amplificato le contraddizioni del modello urbano italiano. La Deliberazione Programmatica del Comune di Roma, redatta nel 2025 per garantire il diritto all'abitazione delle fasce escluse dal libero mercato, ha classificato la popolazione in due segmenti principali: da un lato i "nuclei deboli", ovvero coloro che possiedono i requisiti per l'accesso all'Edilizia Pubblica Sovvenzionata (ERP), e dall'altro i "nuclei a rischio", che non hanno diritto all'ERP ma sono comunque incapaci di sostenere il mercato privato. Complessivamente, questi due gruppi rappresentano circa 52.000 famiglie.

260 Dati dell'Ufficio Centrale di Statistica del Ministero dell'Interno.

Il problema della casa a Roma è acuito dalla trasformazione del tessuto urbano a fini turistici, dalla scarsità di alloggi pubblici, dalla speculazione immobiliare e da una crescente polarizzazione tra centro e periferie. Le famiglie romane in difficoltà si trovano spesso costrette a scegliere tra soluzioni temporanee, sovraffollate o del tutto inadeguate, in un contesto dove le opportunità abitative sono sempre più ridotte.

2.11 L'intervento delle Nazioni Unite: un segnale internazionale di allarme

La gravità della situazione ha attirato anche l'attenzione della comunità internazionale. Il 30 aprile 2025, il quotidiano *La Repubblica* ha pubblicato la notizia di un intervento dell'ONU, attraverso la figura del Relatore Speciale per il diritto a un alloggio adeguato, Balakrishnan Rajagopal. A questo intervento si sono aggiunti altri relatori incaricati della tutela dei diritti delle persone con disabilità, degli anziani, della povertà estrema e dell'indipendenza della giustizia. L'obiettivo è quello di raccogliere informazioni e testimonianze in vista della redazione di un rapporto da presentare all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nell'ottobre 2025.

Particolarmente significativa è stata la lettera inviata al Governo italiano, dai toni fortemente critici, nella quale si denuncia il mancato rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti abitativi, in particolare riguardo agli sfratti forzosi. Va ricordato, infatti, che l'Italia ha firmato nel 2015 il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, che garantisce la possibilità di ricorso individuale al Comitato delle Nazioni Unite in caso di rischio abitativo. In diversi casi, il Comitato ha riconosciuto situazioni di fragilità e ha richiesto il blocco degli sfratti da parte delle autorità italiane, esercitando un ruolo protettivo e deterrente nei confronti di misure coercitive.

2.12 Conclusioni: per una nuova stagione del diritto all'abitare

Il quadro che emerge da questa analisi è chiaro: il diritto all'abitare in Italia è sotto pressione, minacciato da anni di disinvestimento pubblico, da politiche frammentarie e da un mercato sempre più escludente. La crisi abitativa non è soltanto una questione di povertà, ma un indicatore della fragilità del patto sociale e della debolezza dell'intervento pubblico in settori essenziali.

È necessario avviare una nuova stagione di politiche strutturali per l'abitare, capaci di ricostruire una visione organica del rapporto tra cittadino e territorio. Tra le priorità si impongono:

- un piano nazionale pluriennale per l'ampliamento dell'ERP;
- una riforma della legge sugli affitti che legghi il canone alla capacità economica dell'inquilino;
- la riattivazione di strumenti finanziari permanenti come un fondo Gescal moderno;
- una regolamentazione degli affitti brevi nelle aree urbane in tensione abitativa;
- una strategia di rigenerazione urbana che coniughi riuso, sostenibilità e accessibilità.

In assenza di un impegno sistemico e continuativo, il disagio abitativo rischia di trasformarsi in un fattore strutturale di esclusione sociale. Garantire a tutte e tutti il diritto a una casa adeguata, accessibile e sicura è condizione necessaria per il rafforzamento della democrazia e della coesione nazionale. Come ammonito anche dalle Nazioni Unite, non si tratta più di una questione tecnica o amministrativa, ma di un diritto umano fondamentale.

3. Pari opportunità, inclusione, accessibilità e autonomia alle persone con disabilità

di Vincenzo Falabella²⁶¹

3.1 Disabilità e goal 1 Agenda 2030: nuovi scenari

La condizione di disabilità è oggi riconosciuta come una tematica trasversale alle politiche pubbliche, sia a livello nazionale che europeo, con un orientamento volto a garantire pari opportunità, inclusione, accessibilità e autonomia alle persone con disabilità. Questo impegno si fonda sulla ratifica della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD), che ha segnato un cambiamento di paradigma: dalla valutazione sanitaria delle compromissioni a un modello bio-psico-sociale, che considera la disabilità come il risultato dell'interazione tra caratteristiche individuali e barriere ambientali o sociali. Tale approccio impone agli Stati l'eliminazione degli ostacoli che impediscono la piena partecipazione alla vita civile.

Nel contesto globale, l'Agenda 2030 dell'ONU ha rafforzato questa prospettiva, promuovendo lo sviluppo sostenibile e l'inclusione dei gruppi vulnerabili, con particolare attenzione alle persone con disabilità, spesso maggiormente esposte alla povertà. Il Goal 1, "sconfiggere la povertà", si rivela cruciale in quanto disabilità e povertà risultano strettamente interconnesse.

A livello europeo, la cosiddetta "disability roadmap" si è sviluppata a partire dalla Strategia del 1996, passando per le strategie 2010-2020 e 2021-2027, fino ad arrivare alla Direttiva sull'accessibilità (European Accessibility Act), che introduce obblighi concreti per garantire l'accesso ai prodotti e servizi digitali. La Strategia 2021-2027 inserisce la disabilità come una condizione abilitante per la promozione di un'Europa più sociale, in coerenza con il Pilastro europeo dei diritti sociali. In questa cornice si colloca anche la Carta di Solfagnano del 2024, con cui i Paesi del G7 hanno definito impegni comuni per favorire la partecipazione piena e paritaria delle persone con disabilità in ogni ambito della vita pubblica e privata.

Queste politiche interessano circa 80 milioni di persone con disabilità in Europa, ovvero almeno una persona su sei, una cifra destinata a crescere con l'invecchiamento della popolazione. A livello globale, secondo l'OMS, si stima che le persone con disabilità siano circa 1,3 miliardi, pari al 16% della popolazione mondiale, con una concentrazione significativa nei Paesi a basso e medio reddito. Nonostante queste cifre, la mancanza di dati statistici consolidati rappresenta una criticità strutturale. Le rilevazioni sono spesso disomogenee e incomplete: in Italia, ad esempio, l'ISTAT raccoglie dati solo tra le persone che vivono in famiglia, escludendo quelle in strutture residenziali, mentre in Europa persistono differenze nei criteri di certificazione dello stato di disabilità. Questa frammentarietà rende difficile confrontare i dati, misurare l'impatto delle politiche e definire interventi mirati e omogenei a livello europeo.

La Strategia 2021-2030, pur avendo individuato obiettivi prioritari in termini di accessibilità, qualità della vita, parità di accesso e promozione dei diritti, risulta carente sul piano del monitoraggio, come rilevato anche dalla Corte dei Conti Europea. Non è stato infatti definito un sistema in grado di valutare l'effettivo contributo dei finanziamenti europei al miglioramento concreto delle condizioni di vita delle persone con disabilità.

Nonostante queste lacune, l'inclusione della disabilità come "condizione abilitante" nel ciclo di programmazione 2021-2027 rappresenta un passo avanti importante, poiché riconosce la necessità di integrare questa dimensione in tutte le politiche e i programmi, a tutti i livelli, per costruire una società realmente accessibile, equa e partecipativa.

²⁶¹ Consigliere CNEL.

3.2 Povertà e disabilità

La condizione di disabilità, in molte parti del mondo, si associa a un maggiore rischio di impoverimento a causa di ostacoli strutturali e sociali che limitano l'accesso ai servizi, alle opportunità lavorative e alla protezione sociale. Secondo il *World Report on Disability*, i costi aggiuntivi legati alla necessità di beni e servizi specifici – come ausili, assistenza personale, interpretariato, accesso ai trasporti e alla sanità – gravano in modo significativo sulle persone con disabilità e sulle loro famiglie. Tali costi, stimati in media intorno al 30% per chi ha disabilità moderate e al 40% per disabilità gravi, possono generare o aggravare situazioni di povertà, anche a causa dell'esclusione dal mercato del lavoro, che produce perdite economiche significative per gli Stati, fino al 7% del PIL.

L'accesso a sistemi di protezione sociale risulta perciò cruciale per garantire pari diritti e opportunità e per sostenere una crescita economica inclusiva. L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sottolinea la necessità di elaborare politiche incentrate sull'inclusione, favorendo la partecipazione attiva delle persone con disabilità nella progettazione dei programmi, promuovendo la vita indipendente e la de-istituzionalizzazione, facilitando l'accesso al lavoro e ai servizi di comunità. Un elemento chiave per l'efficacia di tali misure è la disponibilità di dati disaggregati sulla disabilità, che consentano di analizzare con maggiore precisione le dinamiche della povertà, stimare correttamente i costi delle misure di supporto e definire budget adeguati alla reale entità dei bisogni.

Tuttavia, crisi globali come la pandemia, i cambiamenti climatici e i conflitti armati hanno compromesso i progressi verso gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Il *Rapporto sullo Sviluppo Sostenibile in Europa 2025* mostra che solo una piccola parte degli obiettivi sarà raggiunta entro il 2030, con molti Paesi, compresa l'Italia, in ritardo su vari fronti. In Italia, secondo l'ISTAT, la povertà assoluta riguarda oltre 5,7 milioni di persone e si concentra soprattutto tra giovani, famiglie numerose, residenti nel Mezzogiorno e persone con disabilità, le cui condizioni di salute risultano spesso aggravate da malattie croniche e da un'insufficiente accessibilità ai servizi.

Anche l'istruzione, che in generale costituisce un importante fattore protettivo contro la povertà, perde di efficacia se non accompagnata da politiche attive di inclusione lavorativa. Nel nostro Paese, i bassi livelli di scolarizzazione e l'alto tasso di emigrazione giovanile qualificata contribuiscono a indebolire il capitale umano disponibile. In questo contesto, l'assenza di adeguate misure di inserimento lavorativo per le persone con disabilità – nonostante le previsioni della legge 68/1999 – rappresenta un ulteriore ostacolo all'inclusione.

Diventa dunque urgente promuovere politiche di integrazione che sostengano le imprese nell'assunzione di persone con disabilità, attraverso progetti mirati, supporti adeguati e un'effettiva valorizzazione del contributo che queste persone possono offrire alla società, non solo sul piano etico, ma anche economico e produttivo.

3.3 Le condizioni economiche delle persone con disabilità e delle loro famiglie

È ormai ampiamente riconosciuto²⁶² che la povertà non può essere interpretata unicamente in termini economici. Sebbene le misurazioni ufficiali, come quelle fornite dall'ISTAT, continuino a basarsi prevalentemente su indicatori legati alla capacità di spesa per consumi o al reddito familiare, si fa sempre più strada una visione multidimensionale del fenomeno. Alla carenza di risorse economiche si affiancano infatti problematiche legate all'accesso al lavoro, a condizioni abitative precarie (come sfratti, pignoramenti, sovraffollamento), a situazioni di disagio sanitario, a tensioni familiari, a difficoltà legate alla giustizia (come detenzione, carichi pendenti) e a bassi livelli di istruzione.

Questa prospettiva più ampia, che considera la povertà come un insieme complesso di privazioni materiali e sociali, è stata formalmente adottata anche nella Strategia europea per i diritti delle persone

²⁶² Sul punto la relazione *Disabilità e povertà nelle famiglie italiane* INDICAZIONI DA UNO STUDIO IL PRIMO RAPPORTO DI CBM SULLA DISABILITÀ IN ITALIA – Fondazione Emanuela Zancan.

con disabilità 2021-2030. In tale ottica, i dati economici da soli risultano insufficienti a cogliere la reale estensione del disagio, soprattutto quando si considerano soggetti vulnerabili come le persone con disabilità, per le quali le difficoltà economiche si intrecciano spesso con la mancanza di servizi adeguati, di relazioni di sostegno e di opportunità di partecipazione sociale.

Sebbene i dati ISTAT offrano un quadro utile per monitorare l'evoluzione del fenomeno – e indichino, nel 2025, un aumento della popolazione in condizione di povertà assoluta da 5,6 a 5,7 milioni di persone – è fondamentale leggere questi numeri alla luce della loro incompletezza. Una corretta interpretazione deve infatti tener conto di tutti quei fattori di esclusione che colpiscono in modo più acuto le persone con disabilità, aggravando ulteriormente il loro rischio di marginalità economica e sociale.

3.4 I costi extra della disabilità

Per comprendere appieno cosa si intende per costi della disabilità, è necessario partire dalla definizione fornita dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD), secondo cui la disabilità è il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali e ambientali che ostacolano la piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri. In questo quadro, le persone con disabilità si trovano ad affrontare un costo della vita significativamente più elevato rispetto al resto della popolazione. Ciò è dovuto non solo alla necessità di coprire spese specifiche legate alla propria condizione – come l'acquisto di ausili, l'accesso a servizi assistenziali specializzati, le modifiche all'ambiente domestico o lavorativo, i servizi di interpretariato – ma anche all'aumento dei costi generali per usufruire di beni e servizi essenziali come trasporti o cure sanitarie. Queste spese aggiuntive, note come "costi extra della disabilità", rappresentano dunque un onere quotidiano che grava esclusivamente sulle persone con disabilità e sulle loro famiglie, e che non riguarda il resto della società.

Questi costi extra si distinguono in diretti, relativi alle spese effettive per prodotti e servizi, e indiretti, legati alla ridotta capacità di generare reddito da parte della persona con disabilità o dei familiari che assumono il ruolo di caregiver. Le due dimensioni si intrecciano: spesso il costo di un servizio può comportare la rinuncia al lavoro o la riduzione del reddito familiare, contribuendo al rischio di esclusione e povertà. In alcuni casi, tali costi arrivano ad assorbire oltre il 40% del reddito annuo di una famiglia con almeno un membro con disabilità.

Il pieno rispetto del diritto all'accessibilità, sancito dall'articolo 9 della UNCRPD, risulta quindi essenziale per ridurre l'incidenza di questi costi e promuovere una reale inclusione sociale. Le politiche di welfare che non considerano i costi legati alla disabilità rischiano di risultare inefficaci e di alimentare ulteriormente le disuguaglianze. L'analisi e la misurazione di questi costi sono fondamentali per raggiungere l'Obiettivo 1 dell'Agenda 2030 e garantire l'esercizio dei diritti su base di parità.

A livello operativo, vengono proposti tre approcci per la misurazione dei costi extra: il metodo dello "standard di vita", che confronta le spese tra famiglie con e senza persone con disabilità; quello dei "beni e servizi", che mappa le spese effettivamente sostenute; e infine il metodo dei "beni e servizi indispensabili", considerato il più completo, che si basa sul coinvolgimento diretto delle persone con disabilità nella definizione dei costi necessari a garantire la loro piena partecipazione alla vita sociale ed economica.

Infine, il Comitato ONU ribadisce la necessità di politiche mirate che includano il sostegno ai caregiver, l'inclusione scolastica e lavorativa e la protezione contro la povertà. Un approccio inclusivo, centrato sul lavoro e sulla formazione, non solo migliora la qualità della vita delle persone con disabilità, ma contribuisce anche a rendere il sistema di welfare più sostenibile, trasformandolo in uno strumento di partecipazione attiva e sviluppo condiviso.

3.5 Azioni governative e previsioni normative relative al sostegno delle persone con disabilità in condizioni di povertà

Nel quadro del Programma di Governo "Sostegno alla salute e alla disabilità"²⁶³, diverse misure sono state adottate sia attraverso provvedimenti specifici sia all'interno di interventi legislativi di più ampio respiro, con uno stanziamento complessivo di oltre 8,9 miliardi di euro. Le risorse sono state destinate in particolare a contrastare la povertà alimentare, sostenere il potere d'acquisto dei nuclei familiari a basso reddito e favorire l'accesso ai trasporti pubblici, attraverso strumenti come il reddito alimentare, la social card "Dedicata a te", buoni trasporto e fondi per carburanti. Si tratta di politiche prevalentemente assistenziali e redistributive, orientate a fornire un sostegno immediato ai soggetti più vulnerabili.

Tra questi interventi, il decreto legislativo n. 62/2024 rappresenta un passaggio significativo verso una visione più strutturale e integrata della disabilità, in quanto affronta la povertà non solo in termini economici, ma come condizione di privazione multidimensionale e limitazione nell'esercizio dei diritti. Il decreto definisce nuovi criteri per il riconoscimento della disabilità, introduce la valutazione multidimensionale e promuove il progetto di vita personalizzato e partecipato, con l'obiettivo di garantire l'accesso effettivo a servizi, prestazioni e supporti.

A sostegno delle persone con disabilità, il sistema italiano si avvale attualmente di diversi fondi: dal Fondo per la non autosufficienza al Fondo "Dopo di noi", passando per il Fondo per il caregiver familiare, quello per l'autismo e il più recente Fondo per l'implementazione dei progetti di vita previsti dal decreto 62/2024.

Infine, in un'ottica di coesione sociale ed economica, la Commissione Europea, nel "pacchetto di primavera" del semestre europeo 2025, ha evidenziato l'importanza per l'Italia di affrontare le sfide strutturali e di rafforzare l'efficacia della spesa pubblica, raccomandando una gestione più strategica e integrata dei fondi per sostenere la crescita e l'inclusione.

3.6 Povertà educativa e disabilità

Il Rapporto ISTAT 2025 sul sistema Paese dedica un'analisi approfondita all'inclusione scolastica degli alunni con disabilità, definendola un indicatore chiave della capacità del sistema educativo di farsi carico delle fragilità individuali. Nell'anno scolastico 2023/2024, gli alunni con disabilità superano le 360 mila unità, con un aumento di quasi il 60% rispetto a dieci anni prima. L'incidenza sul totale degli iscritti è passata dal 2,6% al 4,5%, con la maggiore concentrazione nelle scuole primarie e secondarie di primo grado.

Secondo l'ISTAT, questo incremento riflette diversi fattori: un miglioramento nella capacità diagnostica e certificativa, un possibile aumento di alcune forme di disabilità che richiedono supporto educativo, la maggiore richiesta da parte delle famiglie e una crescente sensibilità del sistema scolastico verso il tema dell'inclusione. A fronte di questa evoluzione, si è reso necessario rafforzare le risorse a disposizione, soprattutto in termini di personale docente e strumenti adeguati.

Il ruolo degli insegnanti di sostegno si conferma centrale: essi non solo supportano direttamente gli studenti con disabilità, ma contribuiscono alla costruzione di ambienti educativi più equi. Nell'anno scolastico 2023/2024, sono circa 246 mila i docenti impegnati nel sostegno, con un aumento dell'8,2% rispetto all'anno precedente. Tuttavia, il rapporto evidenzia diverse criticità strutturali che ostacolano l'efficacia del sistema.

In primo luogo, la continuità didattica risulta fortemente compromessa: oltre il 57% degli alunni con disabilità ha cambiato insegnante rispetto all'anno precedente, e l'8,4% ha subito un cambio nel corso dello stesso anno. Tale instabilità è causata dalla precarietà contrattuale e dall'utilizzo del sostegno

²⁶³ Fonte L'ATTUAZIONE DEL PUNTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO: "SOSTEGNO ALLA POVERTÀ E ALLA DISABILITÀ" relazione Dipartimento per il Programma di Governo al 25 luglio 2024.

come via di accesso ai ruoli ordinari, generando un turnover elevato. Un altro problema riguarda la formazione del personale: il 26,9% degli insegnanti di sostegno è privo della specializzazione necessaria, con punte critiche al Nord (38,2%) e al Centro (31,6%). In molti casi, le famiglie preferiscono rivolgersi agli assistenti alla comunicazione per garantire un adeguato supporto ai propri figli.

A queste problematiche si aggiungono ritardi nell'assegnazione delle cattedre, che compromettono l'avvio ordinato dell'anno scolastico: a un mese dall'inizio delle lezioni, l'11,4% dei posti di sostegno risulta ancora vacante. Resta tuttavia positivo il dato sul rapporto alunno-insegnante, che si mantiene al di sotto della soglia di 2:1, migliorando i parametri previsti dalla normativa vigente.

L'istruzione, pur rappresentando un importante fattore di protezione sociale, perde parte della sua efficacia se non accompagnata da politiche strutturate per l'inclusione lavorativa. In assenza di una piena attuazione della legge 68/1999 e senza il coinvolgimento delle imprese, il percorso di inclusione rischia di interrompersi con la fine della scuola. È quindi sempre più urgente promuovere progetti di inserimento lavorativo che siano solidi, sostenibili e integrati nei contesti aziendali, non come vincolo, ma come risorsa in grado di generare innovazione, semplificazione e sviluppo sociale.

3.7 Educazione inclusiva attraverso l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e la UNCRPD

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile rappresenta un impegno condiviso da tutti i governi del mondo per costruire un futuro migliore, più giusto e più sostenibile per tutte le persone e rappresenta un invito all'azione, per garantire che nessuno venga lasciato indietro, offrendo a milioni di persone – che oggi vivono in condizioni di povertà o emarginazione – la possibilità di condurre una vita dignitosa, appagante e ricca di opportunità. Il documento traccia un percorso verso una società più inclusiva, solidale e rispettosa dell'ambiente, nella quale ogni individuo abbia la possibilità di realizzare il proprio potenziale.

Tra i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs), il Goal 4, dedicato all'istruzione di qualità, equa e inclusiva, assume un rilievo centrale, poiché l'accesso all'istruzione è indispensabile per il benessere individuale e collettivo, per l'inclusione sociale e per lo sviluppo economico sostenibile. Avere un'istruzione significa poter accedere a un lavoro dignitoso, partecipare attivamente alla società e migliorare la propria qualità di vita. In particolare, per le persone con disabilità, l'istruzione rappresenta uno strumento fondamentale per uscire dalla condizione di povertà multidimensionale.

Tutti i Goal dell'Agenda 2030 sono interdipendenti: il mancato raggiungimento di uno compromette il conseguimento degli altri. È il caso, ad esempio, della stretta connessione tra il Goal 1 (porre fine alla povertà) e il Goal 4, che promuove un sistema educativo rispettoso dei bisogni di tutti, comprese le persone con disabilità. In questa prospettiva, il Goal 4 fissa due traguardi fondamentali: eliminare, entro il 2030, le disparità di genere nell'istruzione e garantire l'accesso equo a tutti i livelli educativi per le persone più vulnerabili, comprese quelle con disabilità, e costruire ambienti scolastici accessibili, sicuri, inclusivi e adeguati alle esigenze di ogni studente.

Per comprendere pienamente il significato di istruzione inclusiva, è necessario riferirsi alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, che costituisce il quadro normativo di riferimento per l'attuazione dell'Agenda 2030 in chiave inclusiva. In particolare, l'articolo 24 della Convenzione rappresenta il primo strumento giuridico vincolante a favore dell'istruzione inclusiva per le persone con disabilità. Il Comitato ONU che ne monitora l'attuazione ha più volte evidenziato come, nonostante il diritto all'istruzione sia riconosciuto, per milioni di persone con disabilità questo diritto non sia ancora garantito o sia esercitato in condizioni di isolamento rispetto agli altri studenti.

Le barriere che ostacolano l'accesso all'istruzione inclusiva sono molteplici: discriminazioni persistenti, carenza di dati, fondi insufficienti, scarsa preparazione degli insegnanti, mancanza di tecnologie adeguate e una limitata consapevolezza sociale del valore dell'inclusione. Per superare tali ostacoli, il Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità – in linea con le indicazioni del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali – definisce una serie di requisiti che ogni sistema educativo deve rispettare.

L'istruzione deve essere disponibile, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, e accessibile, il che implica l'assenza di barriere architettoniche, la fornitura di materiali didattici accessibili e l'adozione di accomodamenti ragionevoli. Deve essere anche accettabile, ossia rispettosa delle esigenze, delle lingue e delle culture delle persone con disabilità, e adattabile, cioè in grado di rispondere in modo flessibile ai diversi stili di apprendimento degli studenti.

Gli insegnanti devono essere formati per adottare metodi didattici differenziati, consapevoli del fatto che ogni studente apprende in modo unico. Le scuole devono essere presenti sul territorio in modo capillare e offrire istruzione a tutti i livelli. Devono inoltre prevedere strumenti comunicativi accessibili, come la Comunicazione Aumentativa Alternativa (CAA) per gli studenti con disturbi dello spettro autistico o la lingua dei segni per gli studenti sordi.

Il diritto all'istruzione inclusiva comprende anche la partecipazione alle attività extrascolastiche e deve essere garantito senza interferenze da parte di terzi. Gli Stati hanno l'obbligo di adottare piani d'azione integrati per promuovere l'inclusione scolastica e di rimuovere ogni forma di discriminazione normativa, oltre a garantire le risorse economiche necessarie per apportare gli adeguamenti richiesti.

Realizzare il Goal 4 dell'Agenda 2030 significa dunque rendere effettivo il diritto all'educazione per tutti, in particolare per le persone con disabilità, assicurando loro l'accesso a contesti educativi pienamente inclusivi, che favoriscano il rispetto, la partecipazione e l'uguaglianza delle opportunità

3.8 Interventi per l'inclusione e l'uscita dalla povertà educativa

Uno dei principali ostacoli all'uscita dalla povertà educativa per gli alunni con disabilità è rappresentato dalla mancata accessibilità degli spazi scolastici e dalla carenza di tecnologie adeguate, elementi essenziali per garantire una partecipazione piena, equa e continuativa alle attività didattiche, formative e relazionali.

Secondo il *Rapporto ISTAT 2025*, la situazione in Italia appare ancora critica. Solo il 40,5% delle scuole si dichiara accessibile alle persone con ridotta mobilità, percentuale che scende al 36,7% nelle regioni del Mezzogiorno. Il quadro è ancora più preoccupante per gli studenti con disabilità sensoriale: su scala nazionale, appena il 16,7% degli edifici scolastici è dotato di segnalazioni visive per alunni con sordità o ipoacusia, mentre solo l'1,1% dispone di mappe a rilievo o percorsi tattili per studenti ciechi o ipovedenti, senza significative differenze territoriali.

Anche sul fronte delle tecnologie didattiche persistono lacune rilevanti. Sebbene il 61% degli alunni con disabilità nella scuola primaria e secondaria utilizzi ausili forniti direttamente dalla scuola, rimane un 31% – pari a quasi 100 mila studenti – che necessita di strumenti ancora non disponibili. A questa carenza, diffusa in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale, si affianca la scarsa disponibilità di postazioni informatiche adattate, ossia dotate di software e periferiche specifiche per le diverse tipologie di disabilità. Nonostante il 75,2% delle scuole disponga formalmente di tali postazioni, in quasi la metà dei casi (46%) esse risultano insufficienti, con un picco del 53% nel Mezzogiorno.

Queste carenze, unite alla mancanza di figure adeguate di supporto didattico, compromettono significativamente il diritto alla piena partecipazione scolastica e alla formazione degli alunni con disabilità. Le difficoltà si amplificano nell'accesso alle attività extrascolastiche, che rappresentano un aspetto fondamentale per la crescita e l'inclusione sociale. Solo il 49,7% degli studenti con disabilità ha partecipato nell'ultimo anno a gite con pernottamento (una percentuale che scende al 34,5% nel Mezzogiorno), il 49,3% ad attività extrascolastiche come laboratori artistici o teatrali e appena il 20,8% alle attività sportive extracurricolari.

L'unico segnale positivo riguarda la partecipazione alle uscite didattiche giornaliere, che raggiunge il 90,4%, e all'educazione motoria, con una copertura del 93,3%. Tuttavia, questi dati, seppur incoraggianti, non compensano il ritardo complessivo nel garantire un'offerta formativa realmente inclusiva e accessibile, in grado di rispondere ai bisogni e ai diritti degli alunni con disabilità su tutto il territorio nazionale.

3.9 Qual è la situazione internazionale?

A livello globale, le persone con disabilità e le loro famiglie sono significativamente più esposte al rischio di povertà, in particolare in una forma multidimensionale che coinvolge non solo aspetti economici, ma anche educativi, sanitari, occupazionali e legati alla qualità della vita. Secondo i dati ONU del 2024, l'80% delle persone con disabilità vive in condizioni di povertà, rispetto al 60% delle persone senza disabilità. Anche chi formalmente supera la soglia di povertà, spesso si trova in una condizione di deprivazione reale a causa dei cosiddetti costi extra della disabilità, che possono assorbire fino al 99% del reddito familiare.

Molti Paesi non considerano questi costi nei criteri per l'accesso alle prestazioni sociali, escludendo così numerose famiglie dal sostegno pubblico. Anche quando i costi vengono conteggiati, le stime si limitano a ciò che è effettivamente speso, senza valutare quanto sarebbe necessario per garantire una piena inclusione.

Le persone con disabilità, inoltre, percepiscono redditi mediamente inferiori. In Paesi come il Sudafrica e il Vietnam, le famiglie senza disabili guadagnano dal 40% al 70% in più rispetto a quelle con un membro disabile. Nei Paesi dell'America Latina, questa differenza si attesta intorno al 40%. Spesso, inoltre, un familiare deve rinunciare al lavoro per prendersi cura della persona con disabilità, aggravando ulteriormente la situazione economica.

Un ulteriore ostacolo è l'inaccessibilità dei servizi finanziari: banche, sportelli automatici e piattaforme digitali non sempre rispettano criteri di accessibilità, limitando fortemente l'autonomia economica delle persone con disabilità. Secondo il *Disability and Development Report 2024*, un terzo delle banche nel mondo presenta barriere fisiche, e le difficoltà si estendono anche all'home banking e ai pagamenti digitali, aumentando i costi di gestione quotidiana per chi ha una disabilità.

A fronte di queste criticità, l'articolo 28 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) richiama gli Stati all'obbligo di garantire sistemi di protezione sociale adeguati, non solo per contrastare la povertà, ma anche per coprire gli elevati costi della disabilità. Tuttavia, i dati mostrano che, sebbene solo l'1% dei Paesi non preveda misure specifiche, solo il 34% delle persone con disabilità ne beneficia realmente. In molti casi si tratta di sussidi *ad hoc* o di misure legate a contributi lavorativi, che escludono chi non ha potuto lavorare a causa della disabilità stessa. Anche gli schemi non contributivi, pur più accessibili, sono spesso inefficaci, poiché non tengono conto delle spese aggiuntive o impongono barriere procedurali.

Il problema riguarda anche i minori con disabilità: le famiglie che li accudiscono devono sostenere fino all'80% di spese in più rispetto a quelle con bambini senza disabilità, ma hanno solo il 47% di probabilità di accedere a misure di supporto economico.

La pandemia da COVID-19 ha accentuato le disuguaglianze, riducendo drasticamente i servizi socio-assistenziali e gli aiuti economici rivolti alle persone con disabilità. Nel documento *"A Disability-Inclusive and Sustainable Recovery from COVID-19"* (2021), il Comitato ONU ha sottolineato l'importanza di adottare misure inclusive anche in contesti di crisi, ribadendo che la CRPD deve fungere da quadro di riferimento per la ripresa e per l'attuazione dell'Agenda 2030. In particolare, ha raccomandato agli Stati di:

- dare priorità alle persone con disabilità nella risposta socioeconomica,
- garantire sistemi di protezione inclusivi,
- raccogliere dati disaggregati,
- assicurare parità di accesso ai programmi contro la povertà e agli aiuti di emergenza.

In sintesi, la disabilità resta uno dei principali fattori di esclusione economica e sociale a livello globale, e solo politiche pubbliche mirate, inclusive e consapevoli dei costi reali della disabilità possono contribuire a colmare questo divario.

3.10 Come l'Agenda 2030 impatta sulla vita delle persone con disabilità

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, adottata dalle Nazioni Unite nel 2015, rappresenta un piano globale per porre fine alla povertà, contrastare il cambiamento climatico, garantire diritti, uguaglianza e benessere per tutti entro il 2030. Il principio guida che attraversa l'intera Agenda è "non lasciare indietro nessuno", con un'attenzione esplicita alle persone in situazioni di vulnerabilità, tra cui le persone con disabilità.

Queste ultime – oltre un miliardo nel mondo – continuano ad affrontare numerose barriere fisiche, sociali, culturali ed economiche che limitano la piena partecipazione alla vita sociale e ostacolano l'esercizio dei propri diritti fondamentali. Come ha sottolineato il Segretario Generale dell'ONU, António Guterres, «non ci può essere attuazione dell'Agenda 2030 se le persone con disabilità non sono incluse».

Diversi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG) contengono espliciti riferimenti alle persone con disabilità:

- Obiettivo 4 – *Istruzione di qualità*: garantire un'educazione equa, inclusiva e accessibile per tutti;
- Obiettivo 8 – *Lavoro dignitoso e crescita economica*: promuovere l'accesso delle persone con disabilità al mercato del lavoro in ambienti inclusivi;
- Obiettivo 10 – *Ridurre le disuguaglianze*: favorire l'inclusione sociale, economica e politica delle persone più vulnerabili;
- Obiettivo 11 – *Città e comunità sostenibili*: rendere spazi pubblici accessibili e sicuri per tutti.

L'impatto dell'Agenda 2030 è duplice: da un lato, sollecita i governi ad adottare politiche inclusive coerenti con la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CRPD); dall'altro, fornisce alle persone con disabilità e alle loro organizzazioni un linguaggio comune e un quadro politico per rivendicare diritti e chiedere cambiamenti concreti.

Il Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità e il Relatore Speciale sui diritti delle persone con disabilità hanno più volte ribadito che la piena realizzazione degli SDG richiede la partecipazione attiva delle persone con disabilità nella definizione delle politiche che le riguardano. Anche il Forum Europeo sulla Disabilità ha sottolineato l'importanza del coinvolgimento diretto delle persone con disabilità nei processi decisionali per garantire uno sviluppo davvero sostenibile e inclusivo.

3.11 Come realizzare il goal 1 promuovendo i diritti delle persone con disabilità attraverso strumenti internazionali

Per eliminare la povertà e garantire una reale uscita dalla condizione di deprivazione economica e sociale delle persone con disabilità, i governi devono adottare misure che siano pienamente coerenti con i principi della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CRPD), ratificata dall'Italia nel 2009. Questa Convenzione, infatti, fornisce un quadro normativo essenziale per l'attuazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030, e in particolare del Goal 1, dedicato alla lotta contro la povertà.

Come sottolineato nel rapporto del Relatore Speciale delle Nazioni Unite pubblicato nel 2024, l'Agenda 2030 indica obiettivi e target inclusivi, ma non offre strumenti operativi specifici su come garantire che la disabilità sia considerata in modo trasversale. È in questo contesto che la CRPD assume un ruolo chiave, fornendo indicazioni concrete su come strutturare politiche pubbliche che non perpetuino esclusione e disuguaglianza, ma promuovano piena partecipazione, inclusione e pari opportunità.

L'articolo 28 della CRPD riconosce il diritto delle persone con disabilità a un livello di vita adeguato, alla protezione sociale e a misure mirate di sostegno economico. Per rispettare questo diritto, i governi devono mettere in campo politiche inclusive che non solo riconoscano i costi aggiuntivi legati alla condizione di disabilità, ma garantiscano anche la possibilità di accedere autonomamente ai servizi bancari e digitali. Troppo spesso, infatti, ancora oggi le persone con disabilità si trovano escluse da questi servizi essenziali, non potendo aprire conti correnti o utilizzare piattaforme online, con conseguenti ostacoli all'accesso a prestazioni e sussidi.

In linea con questo approccio, l'Alto Commissario ONU per i diritti umani ha elaborato lo "SDG-CRPD Resource Package", un pacchetto di risorse che mostra come tradurre concretamente i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile in politiche ispirate ai diritti umani. Il documento insiste sulla necessità di superare il modello medico o assistenzialista della disabilità, per adottare un modello fondato sul riconoscimento della persona con disabilità come soggetto titolare di diritti, dotato di piena capacità giuridica e diritto all'autodeterminazione.

Per raggiungere l'obiettivo di eliminare la povertà, è fondamentale garantire misure che assicurino non solo un reddito minimo, ma anche il pieno accesso a beni e servizi, come l'assistenza sanitaria, gli ausili tecnologici, i trasporti e la formazione professionale. Le prestazioni devono essere flessibili, adattabili ai bisogni della persona lungo tutto il corso della vita, e pensate per rispondere a esigenze individuali, non fondate su modelli rigidi.

Un aspetto critico riguarda la modalità di accesso ai sussidi economici, ancora oggi troppo spesso legata a requisiti contributivi o al reddito del nucleo familiare. Questo approccio è penalizzante per molte persone con disabilità, in particolare per minori e disoccupati, e non tiene conto dei costi extra che queste devono affrontare per partecipare pienamente alla vita sociale. È quindi necessario che i governi riconoscano il reddito individuale come parametro preferenziale per l'accesso alle misure di protezione, evitando che il sostegno dipenda interamente dalla disponibilità o volontà delle famiglie.

Anche l'accesso all'abitare e alla vita indipendente deve essere garantito attraverso servizi di supporto domiciliare e territoriale, che consentano alla persona con disabilità di scegliere dove e con chi vivere, evitando soluzioni istituzionalizzanti. La CRPD non esclude a priori le strutture residenziali, ma stabilisce che esse devono essere organizzate nel rispetto dei principi di autonomia, libertà di scelta e inclusione.

La povertà, come sottolineato dal Comitato ONU, è spesso una delle principali cause dell'istituzionalizzazione delle persone con disabilità. Per questo è essenziale prevedere forme di sostegno economico diretto agli adulti con disabilità, ma anche ai familiari che prestano assistenza e che spesso rinunciano a percorsi lavorativi o di vita per garantire cure adeguate. Questo supporto non deve essere considerato incompatibile con l'occupazione, ma parte integrante di un sistema di welfare realmente inclusivo.

Infine, l'adozione del cosiddetto "twin track approach", che prevede da un lato politiche universali inclusive e dall'altro misure specifiche per le persone con disabilità, rappresenta il metodo più efficace per realizzare concretamente il Goal 1. Le politiche di protezione sociale devono essere fondate sulla non discriminazione e sull'uguaglianza sostanziale, e devono integrare strumenti economici, servizi personalizzati e facilitatori che rimuovano le barriere sociali e ambientali.

Raggiungere il primo Obiettivo di Sviluppo Sostenibile significa quindi affrontare la povertà delle persone con disabilità con strumenti nuovi, coerenti con i diritti umani e capaci di promuovere l'autonomia, l'inclusione e la piena partecipazione alla vita sociale ed economica.

3.12 Come realizzare il goal 1 promuovendo i diritti delle persone con disabilità attraverso strumenti internazionali

Il Goal 8 dell'Agenda 2030, dedicato al lavoro dignitoso e alla crescita economica, è strettamente connesso al raggiungimento dell'Obiettivo 1, che mira all'eliminazione della povertà. Senza una reale inclusione lavorativa delle persone con disabilità, non è possibile contrastare efficacemente la povertà multidimensionale, che colpisce milioni di persone nel mondo. Il lavoro, infatti, è uno strumento fondamentale per la sicurezza economica, il benessere psico-fisico e l'integrazione sociale. Tuttavia, le persone con disabilità continuano a essere escluse da un mercato del lavoro pienamente accessibile, equo e inclusivo.

Secondo l'Organizzazione Internazionale del Lavoro e altri report internazionali, il tasso di occupazione delle persone con disabilità è significativamente inferiore rispetto alla popolazione generale. Quando lavorano, lo fanno spesso in condizioni precarie, con contratti atipici, salari più bassi e in ambienti non accessibili. Ostacoli strutturali e culturali – come stereotipi, barriere fisiche o digitali e mancanza di ac-

comodamenti ragionevoli – compromettono ulteriormente le loro opportunità occupazionali. La discriminazione si aggrava per donne, persone anziane, migranti e residenti in aree rurali.

Il Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità, nel Commento Generale n. 8, sottolinea che molti Stati adottano ancora politiche fondate su modelli assistenzialisti o protettivi, piuttosto che su un approccio basato sui diritti umani. Ciò porta le persone con disabilità a essere impiegate in ambienti segreganti o in lavori non scelti, privi di reali prospettive di carriera. Al contrario, gli Stati devono garantire un accesso paritario a un lavoro dignitoso, liberamente scelto, in ambienti inclusivi, accessibili e sicuri, dove siano rispettate condizioni salariali e contrattuali e assicurato l'esercizio dei diritti sindacali e di tutela giuridica.

L'articolo 27 della CRPD impone agli Stati l'obbligo di assicurare pari opportunità di impiego e di adottare misure specifiche, come gli accomodamenti ragionevoli. Questi strumenti, introdotti nell'ordinamento italiano con la direttiva UE 2000/78 e ampliati nel 2024 con il decreto legislativo 62/2024, sono indispensabili per consentire alle persone con disabilità di partecipare pienamente al mondo del lavoro. Tuttavia, per attuare concretamente questo diritto, è necessaria anche la piena implementazione dell'articolo 28 della CRPD, che riguarda la protezione sociale e il diritto a un adeguato tenore di vita.

Il Comitato ONU ha infatti ribadito che il sistema di protezione sociale deve tutelare anche i lavoratori con disabilità in condizioni non standard – part-time, autonomi, informali o stagionali – e deve proseguire nel sostegno anche in caso di interruzione del lavoro o durante emergenze. Le prestazioni devono inoltre coprire i costi extra legati alla disabilità, garantendo equità e parità con gli altri lavoratori. Il supporto deve estendersi anche a chi presta assistenza, in particolare ai caregiver familiari, spesso donne, che rischiano l'esclusione dal mondo del lavoro.

Le conseguenze economiche dell'esclusione dal lavoro non si limitano all'individuo: la perdita di produttività e l'aumento della spesa pubblica incidono negativamente sui bilanci statali. L'ILO stima che nei Paesi a medio e basso reddito l'impatto dell'esclusione delle persone con disabilità dal mercato del lavoro può ridurre il PIL dal 3 al 7%. In termini assoluti, si tratta di una perdita economica annuale stimata tra 473 e 672 miliardi di dollari. Banca Mondiale e OMS hanno più volte raccomandato l'adozione di politiche di integrazione lavorativa come strategia centrale per lo sviluppo sostenibile.

È dunque evidente che un sistema in cui le persone con disabilità sono emarginate dal lavoro non solo ostacola il raggiungimento del Goal 8, ma compromette anche l'attuazione dell'obiettivo "No Poverty". Senza piena inclusione lavorativa, l'eliminazione della povertà resta un traguardo irraggiungibile. Per invertire questa tendenza, è essenziale adottare politiche fondate sui diritti, garantire accesso a occupazioni dignitose e prevedere un sistema di protezione sociale realmente inclusivo e flessibile.

3.13 Il GDS e i servizi destinati alle persone con disabilità: criticità e prospettive future

Il sistema di protezione sociale per le persone con disabilità in Italia si basa su una combinazione di prestazioni economiche di livello nazionale e servizi socioassistenziali erogati da enti locali e regionali. Le misure statali, in particolare, si fondano su due modelli: uno contributivo e uno non contributivo.

Nel primo rientra, ad esempio, l'assegno ordinario di invalidità, che richiede sia requisiti sanitari sia contributivi, ed è rivolto a persone con una riduzione significativa della capacità lavorativa. Tra le prestazioni non contributive troviamo invece l'indennità di accompagnamento, la pensione di inabilità civile, l'indennità di frequenza per i minori, e sussidi specifici per le persone con disabilità sensoriali (ciechi e sordi), spesso soggetti a limiti reddituali o anagrafici.

L'indennità di accompagnamento è tra le misure più diffuse, con circa 2,2 milioni di beneficiari, e viene concessa a chi ha una grave perdita di autonomia nella vita quotidiana. Tuttavia, la sua concessione non è automatica nemmeno per chi ha un'invalidità totale, poiché richiede una valutazione specifica del bisogno assistenziale.

Il sistema prevede anche prestazioni per invalidi parziali, legate a soglie reddituali molto basse, che limitano fortemente l'accesso a chi ha entrate minime o è escluso dal mercato del lavoro. Prestazioni simili sono previste per le persone cieche e sorde, con importi e condizioni differenti. Ai minori con disabilità è destinata l'indennità di frequenza, ma anch'essa è vincolata al reddito familiare.

Un esempio di nuova misura è la "Prestazione universale" per anziani non autosufficienti, introdotta in via sperimentale nel 2025: rivolta agli over 80 con grave bisogno assistenziale e ISEE molto basso, questa assorbe l'eventuale accompagnamento già percepito.

Secondo il Rapporto INPS 2024, le pensioni assistenziali rappresentano quasi il 20% del totale delle prestazioni. Tuttavia, il sistema risulta frammentato, con accessi condizionati da requisiti stringenti, soprattutto reddituali, e da criteri che spesso non tengono conto dei costi aggiuntivi legati alla condizione di disabilità.

Uno studio congiunto tra OCSE e governo italiano evidenzia che, rispetto ad altri Paesi OCSE, l'Italia investe meno in protezione sociale per la disabilità, applica criteri contributivi più restrittivi e ignora spesso il reale costo della disabilità. Anche sul piano territoriale, vi è un'ampia disomogeneità nei servizi assistenziali, che porta a significative disparità tra le regioni. I servizi non monetari locali, infatti, variano fortemente in quantità e qualità, con ricadute dirette sulla qualità della vita delle persone con disabilità.

Secondo la ricerca "Disabilità e povertà nelle famiglie italiane", il 62% delle famiglie con una persona disabile non è in grado di affrontare una spesa imprevista di 500 euro, e una su tre non può permettersi le cure mediche necessarie. Questo quadro mostra chiaramente come il sistema attuale, nonostante l'ampiezza formale delle misure previste, non garantisce un sostegno sufficiente né equo.

Per il futuro, è necessario un ripensamento complessivo del sistema, con maggiore attenzione all'equità territoriale, alla semplificazione delle procedure, alla personalizzazione dei sostegni e al riconoscimento dei costi reali della disabilità. Solo così sarà possibile garantire l'effettiva inclusione e il rispetto dei diritti fondamentali delle persone con disabilità.

3.14 La legge sulla disabilità

A livello nazionale, l'Italia ha avviato una riforma strutturale del sistema di riconoscimento, valutazione e presa in carico della disabilità nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in particolare attraverso gli investimenti previsti dalla Missione 5, Componente 2, dedicata alle infrastrutture sociali, al sostegno alle famiglie, alle comunità e al terzo settore. Finanziato dall'Unione Europea con il programma NextGeneration EU, questo intervento ha trovato concreta attuazione nella legge n. 227/2021, che delega il Governo a riformare profondamente le politiche in materia di disabilità.

La riforma si è articolata nei decreti legislativi n. 222/2023, n. 20/2024 e n. 62/2024, che delineano un nuovo paradigma fondato su una valutazione multidimensionale della condizione di disabilità, basata sui criteri internazionali dell'ICD (International Classification of Diseases) e soprattutto dell'ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health). Questo approccio sposta l'attenzione dal mero accertamento medico alla valutazione della funzionalità e dei contesti di vita, valorizzando i bisogni, le capacità residue, i desideri della persona e i supporti necessari a garantirne l'inclusione.

Coerentemente con i principi sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD), la riforma promuove un cambiamento culturale e operativo che mette al centro la persona, come titolare di diritti e parte attiva del processo decisionale, anziché destinatario passivo di prestazioni. In questa prospettiva, si afferma il principio della co-progettazione e della collaborazione tra amministrazioni pubbliche, enti locali, terzo settore, parti sociali e comunità, in linea con il principio costituzionale di sussidiarietà (art. 118 Cost.).

L'obiettivo è quello di costruire un sistema unitario, coordinato e flessibile, capace di superare la frammentazione attuale, rendendo le procedure più semplici, i servizi più accessibili e le risposte più tempestive. L'integrazione tra prestazioni sanitarie, sociali, educative e lavorative viene così resa strutturale,

attraverso la creazione di percorsi personalizzati e orientati all'autonomia, alla partecipazione e alla qualità della vita.

Questa riforma, se pienamente attuata, rappresenta un passo significativo verso l'attuazione concreta della UNCRPD e verso un modello di welfare inclusivo e basato sui diritti, che riconosce la disabilità come una condizione determinata dall'interazione tra caratteristiche individuali e barriere ambientali, e non più come un semplice deficit da certificare.

3.15 I decreti attuativi come strumento attuativo del goal 1 per le persone con disabilità

Il fulcro innovativo della riforma della disabilità è rappresentato dall'introduzione, come strumento cardine di capacitazione e inclusione, del *progetto di vita* individuale, personalizzato e partecipato, disciplinato dal decreto legislativo n. 62/2024. Si tratta di un dispositivo che assume un valore strategico non solo per la presa in carico integrata della persona con disabilità, ma anche per l'attivazione delle sue potenzialità e del suo protagonismo nella definizione del proprio percorso esistenziale.

Il progetto di vita, elaborato con il diretto coinvolgimento della persona interessata e della sua rete di supporto, si costruisce a partire da una valutazione multidimensionale dei bisogni, delle aspirazioni, delle condizioni ambientali e delle risorse disponibili, promuovendo un approccio orientato all'autodeterminazione, all'inclusione sociale e al miglioramento della qualità della vita. Esso diventa così il perno attorno al quale ruotano gli interventi sociosanitari, educativi, lavorativi, abitativi e relazionali, attivati in modo coordinato e integrato da parte di tutti gli attori pubblici e privati coinvolti.

Questa visione segna un passaggio culturale e normativo di grande rilievo: per la prima volta, il legislatore italiano riconosce esplicitamente il bisogno di superare l'impostazione tradizionale di un welfare di tipo puramente distributivo, basato sulla mera erogazione di sussidi o sul ricorso all'istituzionalizzazione. La riforma si orienta invece verso un welfare generativo, capace di valorizzare le capacità, le competenze e i legami delle persone e delle comunità.

In questo nuovo paradigma, la disabilità non è più considerata solo come una condizione da "assistere", ma come una delle molte possibili espressioni della diversità umana che richiede un contesto favorevole per esprimere appieno i propri diritti. Il welfare generativo implica dunque un modello di corresponsabilità e di partecipazione attiva, che coinvolge l'intera collettività nella costruzione di soluzioni condivise e inclusive, rafforzando la coesione sociale e la resilienza delle comunità.

La riforma non si limita quindi a riordinare le prestazioni, ma punta a trasformare il ruolo dei servizi e delle istituzioni, chiamati non solo a "prendere in carico" ma a generare opportunità, accompagnando ogni persona in un percorso evolutivo, sostenibile e autodeterminato, che tenga conto dei suoi diritti, dei suoi desideri e del suo progetto di vita.

4. Lo sport, diritto e strumento di inclusione: quadro nazionale, tendenze e politiche di sostegno

di Emilio Minunzio e Massimo Giuntoli²⁶⁴

4.1 Introduzione

Lo sport, riconosciuto dalla Costituzione italiana all'art. 33, comma 6 (come modificato dalla legge costituzionale n. 1/2023), è oggi un diritto fondamentale della persona e un bene comune essenziale. Questa evoluzione normativa ne consolida il ruolo strategico nelle politiche pubbliche, trasformandolo da semplice attività ricreativa a leva trasversale per la salute, l'educazione, la coesione sociale e lo sviluppo sostenibile dei territori. Il suo valore si manifesta in molteplici dimensioni: prevenzione sanitaria e contrasto alla sedentarietà, formazione e trasmissione di valori, inclusione sociale e cittadinanza attiva, rigenerazione urbana e valorizzazione degli spazi pubblici, attrattività e competitività locale.

L'attività sportiva, intesa in senso ampio, non si limita alla competizione agonistica, ma comprende tutte le forme di movimento, organizzato o spontaneo, che incidono sul benessere fisico, psicologico e relazionale. Questa prospettiva include lo sport di base, lo sport per tutti, lo sport sociale e quello adattato alle esigenze delle persone con disabilità o fragilità, riducendo le barriere di accesso e garantendo pari opportunità di partecipazione. In questo quadro, lo sport diventa parte integrante della programmazione strategica degli enti pubblici, richiedendo una governance multilivello che coinvolga amministrazioni centrali, Regioni, Enti locali, scuole, università, associazioni sportive e soggetti privati, in coordinamento con politiche di salute, istruzione, ambiente e rigenerazione urbana.

Tuttavia, il sistema sportivo nazionale è segnato da una marcata disomogeneità territoriale, che riflette storiche differenze socioeconomiche e organizzative. Le regioni del Nord presentano una maggiore densità e varietà di impianti, spesso moderni e ben gestiti, sostenuti da investimenti costanti e partenariati pubblico-privato; quelle del Centro offrono una situazione intermedia, con forti divari tra aree urbane e interne; il Mezzogiorno e le Isole registrano invece una dotazione infrastrutturale inferiore, con strutture vetuste, difficoltà gestionali e scarsa continuità nei finanziamenti, nonostante l'accesso a risorse nazionali ed europee. Questa polarizzazione limita il diritto effettivo allo sport e richiede politiche differenziate, orientate al riequilibrio territoriale, alla riqualificazione del patrimonio esistente e al rafforzamento della capacità amministrativa locale.

Il presente documento si concentra sulle attività sportive e motorie a carattere sociale, educativo, terapeutico e comunitario, privilegiando interventi non professionistici che producono impatto positivo diffuso. L'obiettivo è fornire un quadro aggiornato della situazione italiana, basato su fonti istituzionali e di ricerca, evidenziando priorità, criticità e opportunità per rendere lo sport un diritto universale e una leva di benessere collettivo.

4.2 Lo sport come diritto e strumento di inclusione

Lo sport è oggi pienamente riconosciuto come un diritto fondamentale della persona e come uno strumento potente di salute, inclusione e benessere. La sua natura trasversale lo rende capace di incidere sulla salute psico-fisica, favorire l'inclusione sociale, rafforzare la partecipazione attiva e accrescere la consapevolezza collettiva delle capacità di ogni individuo.

In ambito sanitario, lo sport può assumere un valore terapeutico e preventivo di grande efficacia, a condizione che sia prescritto e guidato da professionisti qualificati, producendo ricadute positive tangibili sulla qualità della vita.

In ambito sociale, diventa leva di coesione, strumento per ridurre le disuguaglianze e mezzo per valorizzare le differenze individuali.

In ambito scolastico, riveste un ruolo educativo e relazionale cruciale, contribuendo allo sviluppo cognitivo, emotivo e sociale degli studenti, con particolare efficacia nei confronti di alunni con DSA e ADHD.

Tuttavia, un approccio che interpreti lo sport esclusivamente in chiave terapeutica rischia di semplificare l'individuo alla sola dimensione sanitaria, riducendo la portata dei suoi diritti e sollevando la società dalla responsabilità di garantirne l'accessibilità, la pari dignità e l'autodeterminazione.

In linea con la Convenzione ONU del 2009 sui diritti delle persone con disabilità, è fondamentale superare definitivamente il modello medico della disabilità a favore di una visione basata sui diritti umani. Ogni persona, a prescindere da età, condizione fisica o sociale, deve poter accedere liberamente alla pratica sportiva, in un'ottica di piena autodeterminazione, inclusione e pari opportunità.

Affinché questo diritto sia pienamente attuato, è essenziale riconoscere e strutturare tre ambiti applicativi tra loro interconnessi: sanitario, sociale e scolastico. Nel primo, lo sport si configura come parte integrante di percorsi di prevenzione, cura e riabilitazione; nel secondo, è volano di partecipazione attiva, socializzazione e promozione delle pari opportunità; nel terzo, contribuisce a educare, prevenire la sedentarietà e sviluppare le potenzialità di ciascuno studente. L'efficacia di tale visione richiede l'esistenza di strutture idonee, accreditate e accessibili e il coinvolgimento di équipe multidisciplinari formate da professionisti qualificati e costantemente aggiornati. Occorre promuovere percorsi di formazione comuni tra operatori sanitari, educatori, tecnici sportivi, basati su un linguaggio condiviso e orientati a obiettivi coerenti. Le competenze di base del counselling, in particolare, sono fondamentali per accompagnare le persone in un percorso attivo e consapevole verso il benessere.

Gli strumenti normativi oggi disponibili offrono già importanti basi: la Legge 227/2021 e il Decreto Legislativo 62/2024 riconoscono l'integrazione della pratica sportiva nei progetti di vita personalizzati e assegnano alle Unità di Valutazione Multidimensionale il compito di considerare lo sport come elemento strutturale nei percorsi di inclusione e cura. È necessario prevedere forme di sostegno finanziario per le attività riconoscibili come sanitarie e valutare l'inserimento dello sport nei Livelli Essenziali di Assistenza e nella Legge 328/2000 sul sistema integrato di interventi sociali. Un coordinamento interistituzionale forte e strutturato rappresenta la condizione necessaria per la piena efficacia delle politiche pubbliche in materia. Definire con chiarezza ruoli, criteri di accreditamento e strategie di certificazione è fondamentale per garantire coerenza, qualità ed equità negli interventi.

Permangono tuttavia criticità significative. Le disuguaglianze di accesso, legate a fattori geografici, economici o legati alla disabilità, restano marcate. Il coordinamento tra i soggetti istituzionali è ancora parziale e disomogeneo. Le carenze formative limitano l'efficacia dei modelli integrati, e l'assenza di sistemi strutturati di monitoraggio e valutazione impedisce di misurare appieno l'impatto degli interventi e di orientare in modo informato le politiche.

È dunque indispensabile che la pubblica amministrazione assuma un ruolo guida nella promozione di un approccio multisettoriale e integrato, facilitando il dialogo tra i ministeri della Salute, dell'Istruzione, dello Sport e delle Politiche Sociali, e sostenendo azioni che superino le barriere all'accesso. Inclusione dei soggetti vulnerabili, promozione dell'attività fisica in tutti i contesti chiave – scuola, sanità, comunità – sviluppo di percorsi formativi comuni e riconoscimento del valore economico e sociale della prevenzione devono diventare obiettivi prioritari. La strategia da adottare dovrà basarsi su setting efficaci e sperimentati, valorizzare il ruolo centrale dei professionisti, promuovere partnership durature con il terzo settore e le società sportive, e puntare su una programmazione pluriennale condivisa. Solo così sarà possibile superare l'attuale frammentarietà degli interventi e costruire un sistema sportivo integrato, capace di contribuire realmente alla salute, all'inclusione e alla piena cittadinanza di ogni persona.

4.3 Analisi delle tendenze nazionali e globali sulla partecipazione sportiva

La pratica sportiva attiva in Italia ha conosciuto un'evoluzione significativa negli ultimi trent'anni.

Nel 2024, secondo il Rapporto annuale ISTAT, la partecipazione sportiva in Italia ha mostrato segnali concreti di rilancio, sia sotto il profilo economico sia nei comportamenti individuali. La spesa per la voce

"Ricreazione, sport e cultura" è stata l'unica tra quelle colpite duramente dalla pandemia a superare i livelli del 2019, indicando un ritorno strutturale dell'interesse verso sport e tempo libero. A conferma di questo trend, oltre 21,5 milioni di persone di 3 anni e più (pari al 37,5% della popolazione) praticano almeno uno sport nel tempo libero, un dato in forte crescita rispetto al 26,6% del 1995. L'incremento è stato trainato soprattutto dalla pratica sportiva continuativa, mentre anche la sedentarietà, pur restando ancora alta, con il 32,8% della popolazione completamente inattiva, ha subito un sensibile calo rispetto al 37,8% del 1995.

Le differenze demografiche e territoriali sono ancora marcate. Gli uomini (43,4%) praticano sport più delle donne (31,8%), sebbene il divario si sia ridotto negli anni. L'età influisce significativamente: si raggiunge il picco tra gli 11-14 anni (75,6%), per poi registrare un calo progressivo, attenuato però da un aumento della pratica tra gli over 65 rispetto al passato. Le disuguaglianze geografiche restano profonde: il Mezzogiorno presenta tassi più bassi di partecipazione e quote più elevate di persone che non hanno mai praticato sport (sino al 37,1%).

Un altro aspetto cruciale riguarda il drop-out sportivo: nel 2024, il 25,4% della popolazione ha dichiarato di aver interrotto la pratica, in aumento rispetto al 20,2% del 2015. Il fenomeno riguarda soprattutto uomini e giovani (10-24 anni), con abbandoni più precoci tra le ragazze. Le motivazioni principali sono la mancanza di tempo (41,9%), la perdita di interesse (39,1%) e gli impegni scolastici (16,2%), ma anche la carenza di impianti adeguati (5,9% tra i giovani ex-sportivi).

Quanto alle discipline più praticate, prevalgono la ginnastica, l'aerobica e il fitness (33,1%), seguite da calcio (20,1%), sport acquatici (18,7%) e atletica/running (18,3%). Si registra anche un aumento della popolarità di sport come il padel (2,9%) e il trekking. I luoghi della pratica vedono al primo posto gli impianti sportivi al chiuso (59,5%), seguiti da spazi all'aperto (36,8%) e, in crescita, la pratica domestica (20,2%), fenomeno influenzato dall'esperienza pandemica.

A livello globale, i dati dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (*World Health Statistics 2025*), confermano l'inattività fisica come una delle principali sfide sanitarie del nostro tempo. Circa 1,8 miliardi di adulti (31% della popolazione mondiale) non raggiungono i livelli raccomandati di attività fisica (150 minuti settimanali di attività moderata o 75 di intensa). Le proiezioni indicano un possibile aumento dell'inattività fino al 35% entro il 2030, con ricadute sanitarie ed economiche significative. L'inattività è ancora più diffusa tra gli adolescenti (81% degli 11-17enni) e tra gli over 60, con evidenti divari di genere: 34% di inattività tra le donne contro il 29% tra gli uomini.

Il confronto tra Italia e scenario internazionale mostra un quadro tendenzialmente positivo per il nostro Paese, con una crescita costante della partecipazione sportiva nelle generazioni più giovani. Tuttavia, le criticità restano analoghe a quelle globali: alta sedentarietà, differenze regionali, disparità di genere e difficoltà di accesso. I dati ISTAT e OMS convergono nel sottolineare che senza politiche coordinate e continuative, basate su investimenti in impianti accessibili, percorsi scolastici quotidiani di attività fisica e incentivi alla partecipazione, sarà difficile estendere i benefici dello sport a tutta la popolazione.

In sintesi, lo sport in Italia si conferma una componente strutturale dello stile di vita, ma per garantirne l'accesso universale è necessario rafforzare le condizioni sociali, economiche e infrastrutturali che ne permettono la fruizione continuativa. L'aumento della spesa registrato nel 2024 per "Ricreazione, sport e cultura" è un segnale importante, ma solo un approccio integrato tra sanità, scuola e politiche sociali potrà consolidare questa tendenza e contrastare efficacemente le disuguaglianze di lungo periodo.

4.4 Avvisi Pubblici per Contributi allo Sport

I voucher sportivi – noti anche come buoni sport – sono contributi economici erogati da enti pubblici (Regioni, Comuni, enti strumentali o aziende pubbliche) con l'obiettivo di favorire l'accesso alla pratica sportiva da parte di soggetti in condizioni di fragilità economica o sociale. Questi strumenti intervengono principalmente a sostegno delle famiglie con minori, dei giovani e delle persone con disabilità, riducendo gli ostacoli economici che spesso limitano la possibilità di iscriversi a corsi, attività o discipline sportive.

In un Paese dove persistono disuguaglianze territoriali e reddituali nell'accesso allo sport, i voucher rappresentano una leva concreta di inclusione sociale e di promozione del benessere, coerente con i principi della Costituzione italiana e con le politiche europee di coesione. Il loro impatto è duplice: da un lato tutelano il diritto allo sport per tutti, soprattutto per le fasce più vulnerabili; dall'altro sostengono il tessuto sportivo di base, rafforzando la funzione educativa e comunitaria delle associazioni e società dilettantistiche.

Pur nella varietà dei modelli adottati a livello locale – in termini di destinatari, importi e criteri ISEE – l'obiettivo comune dei voucher sportivi è quello di trasformare lo sport in un'opportunità concreta per migliorare la salute, la socialità e lo sviluppo armonico di bambini, ragazzi e famiglie, contribuendo allo stesso tempo alla costruzione di una società più equa e coesa.

La seguente tabella presenta una selezione di iniziative promosse da enti territoriali per sostenere l'accesso alla pratica sportiva attraverso l'erogazione di voucher economici, rivolti in particolare a minori, giovani e persone con disabilità. Tali strumenti rappresentano un'importante leva di equità sociale, volta a ridurre gli ostacoli economici alla partecipazione sportiva, soprattutto in contesti di fragilità.

La raccolta non pretende di offrire un quadro esaustivo dell'intero panorama nazionale, ma intende fornire una panoramica rappresentativa delle misure attivate da alcune Regioni, Comuni ed enti pubblici nel corso del 2024 e per la stagione sportiva 2024/2025. Le informazioni riportate sono tratte da fonti ufficiali, come siti istituzionali, avvisi pubblici e piattaforme digitali degli enti promotori, e sono aggiornate alla data di redazione di questo documento.

La varietà delle iniziative territoriali evidenzia l'importanza crescente attribuita allo sport come strumento di inclusione, benessere e partecipazione, ma richiama al contempo l'esigenza di una regia nazionale capace di armonizzare e consolidare le buone pratiche locali.

Regione / Ente	Nome Avviso	Destinatari	Scadenza domande	Fonte / sito internet
Lazio - Regione (Sport e Salute / FSE+)	Voucher per lo Sport - Regione Lazio 2024	Giovani 6 – 18 anni residenti, priorità ISEE ≤50.000€	Domande fino al 16 maggio 2025 (Regione Lazio)	Piattaforma Sport e Salute / LazioEuropa (Lazio Europa, Sport e Salute S.p.A.)
Lazio - Comune di Roma Capitale	Voucher sportivi 2024/2025 – Roma Capitale	Ragazzi 5 – 16 anni e persone con disabilità residenti a Roma, ISEE ≤40.000€	Domande dal 23 ottobre al 14 novembre 2024	Comune di Roma Capitale (siti istituzionali)
Lazio - ASP ISMA	Contributi Sport Giovani 2024 – ISMA	Minori 5 –18 anni residenti nel Lazio, voucher fino a €400, max €800/famiglia	Domande dal 15 al 25 ottobre 2024	ISMA – sede web bando contributi sport giovani
Campania - Regione (ARUS)	Voucher ai minori 2024/25	Minori 6 –15 anni residenti in Campania; ISEE ≤17.000€ (o 28.000€ per famiglie ≥4 figli)	Domande dal 15 al 25 ottobre 2024	Comune di Roma Capitale (siti istituzionali)
Marche - Regione	Misura 10 – Voucher Sport di Base 2024/25	Giovani 6 –18 anni residenti nelle Marche, ISEE ≤18.000€ (25.000€ se disabilità)	Domande dal 3 al 31 ottobre 2024 (ore 17:00)	Sport e Salute S.p.A., Sport e Salute S.p.A.

Comune di Pisa (Toscana)	Sport per tutti – voucher famiglie 2024/25	Bambini e ragazzi 6 – 18 anni residenti a Pisa, ISEE ≤25.000€	Domande entro le 12:30 del 21 febbraio 2025 (Comune di Pisa)	Comune di Pisa – bando “Sport per tutti”
Comune di Firenze (Toscana)	Buono Sport – Firenze 2024	Giovani under 18, ISEE ≤15.000€	Domande fino al 22 aprile 2024	Comune di Firenze – “Buono Sport” contributo comunale (Città di Firenze)
Comune di Arezzo (Toscana)	Voucher Sport – Arezzo 2024	Minori e disabili fino ai 26 anni residenti a Arezzo	Domande fino al 26 agosto 2024	Comune di Roma Capitale (siti istituzionali)

Nell'ambito della presente analisi, si è scelto di richiamare alcuni contributi istituzionali ritenuti significativi.

A titolo parzialmente esaustivo, riportiamo due pareri di organismi sportivi che rappresentano esempi significativi di orientamenti espressi in materia, uno riferito a un'amministrazione regionale (Regione Marche) e l'altro a un'amministrazione comunale (Comune di Roma).

Per quanto riguarda la Regione Marche, in relazione al bando riferito alla stagione sportiva inerente all'annualità di riferimento “Voucher Sport di Base 2024/2025”, sono stati segnalati alcuni aspetti migliorabili.

In particolare, è stata evidenziata l'esigenza di ampliare la platea delle società sportive e dei beneficiari, intervenendo eventualmente sui requisiti attualmente previsti, e al tempo stesso la necessità di rendere il sistema di gestione più snello e fruibile.

Diversa la situazione che emerge dal Comune di Roma, dove i voucher sportivi, sempre riferiti alla annualità di riferimento, per la stagione 2024/2025 sono stati regolati con le disposizioni secondo cui i contributi dovessero essere utilizzati esclusivamente per la stagione indicata.

Tale scelta mirava a garantire che le associazioni sportive beneficiarie ricevessero tempestivamente le quote spettanti, così da sostenere le spese di gestione ordinaria e consentire il regolare svolgimento delle attività programmate.

Tuttavia, secondo elementi e previsioni raccolte, permane il rischio che la liquidazione della tranche relativa a tali voucher possa subire ritardi significativi, sicuramente non inferiori ad un anno dall'inizio delle attività. In tale scenario, le associazioni si troverebbero a dover erogare i servizi e le attività sportive per l'intera stagione, in un regime di estrema sofferenza e cioè senza poter disporre dei fondi spettanti, sostenendo pertanto costi e oneri attraverso risorse proprie, peraltro spesso non disponibili visto il regime ‘no profit’ all'interno del quale il mondo dello sport generalmente opera.

4.5 La governance degli impianti sportivi pubblici tra diritto, responsabilità e investimenti

Negli ultimi anni gli impianti sportivi pubblici hanno ricevuto una crescente attenzione da parte della dottrina e della giurisprudenza, che ne hanno approfondito l'assetto giuridico, le modalità di gestione e le forme di utilizzo. Con il termine “impianto sportivo” si intende un insieme strutturato che, oltre agli spazi destinati alla pratica agonistica o amatoriale, include aree riservate al pubblico, servizi e ambienti accessori, funzionali alla piena fruizione della struttura. Quando appartengono agli enti locali, tali impianti rientrano nel patrimonio indisponibile della Pubblica Amministrazione, vincolato per legge alla soddisfazione di bisogni collettivi e soggetto a censimento negli inventari comunali per garantirne tracciabilità, tutela e valorizzazione. La grande varietà di tipologie e di contesti territoriali rende complessa una clas-

sificazione univoca: in linea generale si distinguono impianti a rilevanza cittadina o circoscrizionale e, con o senza rilevanza economica, distinzione che incide sulla normativa applicabile e sui modelli gestionali adottati.

Le modalità di gestione sono eterogenee. Si va dalla gestione diretta da parte dell'ente pubblico, che impiega risorse interne, alla concessione a soggetti privati mantenendo la titolarità, fino a forme miste come appalti scorporati, consorzi tra enti, affidamenti ad aziende municipalizzate o società a partecipazione pubblica. Quando la gestione è privata, diventa fondamentale definire le responsabilità reciproche: l'ente proprietario conserva l'obbligo di vigilanza e si fa carico della manutenzione straordinaria, specie per interventi strutturali o onerosi, come previsto dall'art. 2054 del Codice Civile. Il gestore, di norma una società o un'associazione sportiva, risponde direttamente verso gli utenti, sulla base dell'art. 40 del Codice Penale e delle norme civilistiche in materia di responsabilità extracontrattuale (artt. 2050 e 2051), ed è tenuto a predisporre tutte le misure necessarie per prevenire danni, anche a chi utilizzi le strutture gratuitamente.

In Italia è diffusa la concessione di breve durata ma, negli ultimi anni, si stanno affermando modelli di gestione pluridecennali, soprattutto nello sport professionistico. Emblematici sono i casi del Mapei Stadium di Reggio Emilia, dello Juventus Stadium di Torino e della Dacia Arena di Udine, dove le società calcistiche hanno promosso direttamente la ristrutturazione o la costruzione ex novo degli impianti, spesso su terreni comunali, combinando la valorizzazione del patrimonio pubblico con la sostenibilità economica della gestione. Oggi, un numero crescente di club professionistici avvia progetti di riqualificazione o di nuova realizzazione di stadi, adottando forme di partenariato pubblico-privato che garantiscono efficienza gestionale, capacità di investimento e continuità nella manutenzione.

Un ruolo strategico in questo scenario è svolto dall'Istituto per il Credito Sportivo che, attraverso strumenti finanziari dedicati, sostiene interventi di vario tipo: dalla costruzione di nuovi impianti all'acquisizione delle aree, dalla ristrutturazione e ampliamento delle strutture esistenti all'acquisto di attrezzature sportive, fino alla copertura degli interessi su finanziamenti concessi da altri istituti. L'accesso a tali risorse consente di superare in parte i limiti di bilancio degli enti locali e di favorire la modernizzazione del patrimonio sportivo.

4.5.1 Caratteristiche funzionali e gestionali degli impianti sportivi

Gli impianti sportivi sono strutture destinate allo svolgimento dell'attività motoria, sia in forma monovalente, dedicata a una sola disciplina, sia polivalente, capace di ospitarne più di una. La loro progettazione e realizzazione devono garantire sicurezza, igiene e funzionalità, rispettando le normative emanate dal CONI, dalle Federazioni Sportive Nazionali (FSN), dalle Discipline Sportive Associate (DSA), dagli Enti di Promozione Sportiva (EPS) e dalla legislazione nazionale vigente. Dal punto di vista strutturale, un impianto sportivo si articola in quattro macroaree funzionali: 1) spazi per l'attività sportiva, comprendenti campi da gioco, piste, vasche, percorsi e ogni altra superficie destinata alla pratica; 2) aree di servizio, come spogliatoi, infermerie, depositi, uffici e parcheggi; 3) locali tecnici, destinati agli impianti di supporto quali riscaldamento, raffreddamento, ventilazione, illuminazione, sistemi di emergenza e impianti idro-sanitari; 4) spazi per il pubblico, con tribune, servizi igienici, aree di pronto soccorso e posteggi.

Storicamente, gli interventi in favore dello sport e dell'impiantistica erano considerati marginali per gli enti locali, con spese qualificate come facoltative. Nel tempo, il loro ruolo e le loro ricadute economiche e sociali sono stati riconosciuti e valorizzati, con un progressivo aumento di iniziative e investimenti. In ambito comunale, il numero di associazioni sportive è in costante crescita, sia nell'ambito ludico-ricreativo sia in quello agonistico, imponendo alle amministrazioni una pianificazione più attenta e una gestione strutturata del patrimonio impiantistico.

Nella concezione contemporanea dello sport, gli impianti si configurano sempre più come poli multifunzionali. Oltre alle aree sportive e di servizio, possono ospitare funzioni organizzative e formative come sedi societarie, aule didattiche, laboratori, alloggi per atleti, sale riunioni e foresterie. Sono frequenti anche aree complementari, come bar, punti ristoro e spazi commerciali o ricreativi, che pur non essendo indispensabili per l'attività agonistica, migliorano la sostenibilità gestionale e l'esperienza degli utenti. La loro collocazione deve garantire integrazione funzionale, sicurezza e assenza di interferenze con le aree sportive.

La scelta del sito di un impianto sportivo richiede attenzione a criteri di accessibilità, integrazione con il contesto urbano e possibilità di rapida evacuazione in caso di emergenza, oltre a un facile accesso per i mezzi di soccorso. Le aree di parcheggio, pubbliche o private, devono essere disposte in modo da non ostacolare il deflusso del pubblico. Parallelamente, la sostenibilità ambientale è un requisito centrale: si privilegiano materiali e tecnologie a basso impatto, con attenzione all'efficienza energetica e alla riduzione dei consumi idrici. Gli impianti devono rispettare le disposizioni in materia di urbanistica, sicurezza, igiene e accessibilità, comprese quelle relative all'abbattimento delle barriere architettoniche (L. 13/1989 e DM 236/1989). In caso di norme contrastanti, prevalgono quelle più restrittive.

Considerata la crescente varietà di discipline riconosciute dal CONI, la Delibera n. 149/2008 individua tre tipologie di impianti: gli agonistici, destinati a competizioni ufficiali e soggetti a omologazione da parte di FSN e DSA; gli impianti di esercizio, rivolti ad attività non agonistiche a scopo formativo o di mantenimento, che possono derogare agli standard agonistici pur rispettando i regolamenti tecnici; e gli impianti complementari, dedicati ad attività ludiche, ricreative, terapeutiche o riabilitative, come palestre fitness, percorsi salute, piste ciclabili, aree termali e parchi acquatici.

In Italia la maggior parte degli impianti sportivi è di proprietà pubblica, in prevalenza comunale. Gli enti locali distinguono tra impianti di rilevanza cittadina, caratterizzati da dimensioni, tipologia di attività e utenza tali da rivestire interesse generale anche se concessi a terzi, e impianti di Circo-scrizione, comprendenti strutture minori e impianti scolastici aperti alla comunità ai sensi delle leggi 517/1977 e 23/1996. Questa distinzione incide sui modelli di gestione, sulla distribuzione delle risorse e sulle modalità d'uso pubblico.

4.5.2 Assetto normativo e modelli gestionali degli impianti sportivi nella legislazione regionale

Con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, l'art. 117 ha attribuito alla legislazione concorrente Stato-Regioni le competenze in materia di ordinamento sportivo, valorizzazione dei beni culturali e organizzazione delle attività culturali. In questo quadro, le Regioni hanno acquisito potestà legislativa in ambito sportivo, da esercitare nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato.

Sono quindi chiamate a definire, con proprie leggi, strumenti e politiche per promuovere e diffondere la pratica sportiva, adottando un approccio integrato che coinvolga sistematicamente Enti Locali, istituzioni scolastiche, CONI e associazioni sportive territoriali.

In particolare, le Regioni – secondo i rispettivi ordinamenti normativi – sono tenute a: promuovere la pratica sportiva mediante l'erogazione di contributi economici per attività e per la costruzione o riqualificazione di impianti; sostenere manifestazioni sportive di rilevanza regionale; disciplinare gli aspetti connessi alla tutela sanitaria degli atleti; stipulare convenzioni con scuole e organismi di promozione sportiva; garantire l'accesso a contributi pubblici da parte di associazioni sportive, scuole ed Enti Locali per la realizzazione diretta di eventi sportivi; stipulare convenzioni con l'Istituto per il Credito Sportivo per mutui destinati alla costruzione o ristrutturazione di impianti.

La Legge n. 289/2002 ha rafforzato questo quadro, imponendo alle Regioni di regolamentare l'utilizzo degli impianti sportivi pubblici in modo da garantire il diritto di accesso a tutti i cittadini, alle associazioni e alle società sportive, secondo criteri oggettivi e coerenti con i principi generali della legislazione statale. Tale orientamento è stato confermato anche dalla giurisprudenza, tra cui la sentenza n. 424/2004 della Corte costituzionale, che pur non chiarendo in modo definitivo i confini tra competenze statali e regionali, ha fissato un importante riferimento interpretativo.

Qualora un Ente territoriale non intenda gestire direttamente un impianto sportivo, deve affidarlo a soggetti terzi – organismi sportivi quali Federazioni Sportive Nazionali (FSN), Discipline Sportive Associate (DSA), Enti di Promozione Sportiva (EPS) – tramite convenzioni che ne definiscano le modalità d'uso e rispettino criteri generali e obiettivi di selezione.

Le Regioni disciplinano le modalità di affidamento tramite apposita normativa, nel rispetto dei limiti stabiliti dalle disposizioni ordinarie, le quali vietano la concessione in gestione nei seguenti casi: impianti sportivi ubicati in Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, fatta eccezione per piscine e palazzi dello sport; impianti appartenenti al patrimonio regionale e già affidati in gestione diretta a enti pubblici.

4.5.3 Lo Stato generale degli impianti sportivi in Italia

Il patrimonio impiantistico sportivo italiano è un'infrastruttura strategica per il benessere della popolazione, la coesione sociale e la promozione di stili di vita sani, ma presenta diffuse criticità strutturali, gestionali e finanziarie che ne limitano l'efficienza e la capacità di rispondere alla crescente domanda di attività fisico-sportive.

Ad oggi, il riferimento più ampio è il Manuale operativo sul PPP e impiantistica sportiva (DIPE, 2023), secondo cui in Italia sono presenti circa 77.000 impianti sportivi (escludendo Sardegna e Provincia autonoma di Bolzano), di cui il 70% di proprietà pubblica – in larghissima parte di proprietà comunale (91,4%) – e per l'8% risultano non funzionanti²⁶⁵.

La loro distribuzione, tuttavia, è fortemente disomogenea: il Nord concentra una quota molto più alta di strutture rispetto al Sud, dove la densità impiantistica rapportata alla popolazione è inferiore. Questo squilibrio si traduce in disparità di accesso e richiede interventi mirati di riequilibrio infrastrutturale.

Un problema rilevante riguarda la vetustà: circa il 60% degli impianti ha oltre trent'anni e molti risalgono agli anni Settanta e Ottanta. Ne derivano carenze significative in termini di sicurezza, efficienza energetica e adeguamento normativo, specialmente per quanto riguarda norme tecniche, igienico-sanitarie, antisismiche, antincendio e sull'abbattimento delle barriere architettoniche. La scarsa manutenzione ordinaria e straordinaria, legata spesso a vincoli di bilancio degli enti locali, ha accelerato il degrado e ridotto la funzionalità di molte strutture.

Dal punto di vista gestionale, incidono negativamente la mancanza di modelli organizzativi sostenibili e le difficoltà di accesso ai finanziamenti. Spesso la gestione è affidata a soggetti terzi – associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione, federazioni – tramite convenzioni che non sempre sono accompagnate da una pianificazione strategica adeguata e da strumenti di monitoraggio delle performance. Anche i meccanismi di accesso ai contributi pubblici e ai finanziamenti agevolati, come quelli dell'Istituto per il Credito Sportivo, risultano complessi, lenti e talvolta tarati su criteri non commisurati alle reali capacità operative dei gestori, limitando così le opportunità di ammodernamento del patrimonio esistente.

4.5.4 Gli impianti sportivi nel Nord e nel Sud Italia

La marcata disomogeneità del sistema degli impianti sportivi in Italia riflette le storiche differenze socioeconomiche tra le regioni settentrionali e quelle meridionali. Le disparità non riguardano solo il numero di strutture disponibili, ma anche la loro qualità, l'efficienza gestionale e l'accessibilità ai servizi sportivi.

Il Rapporto Sport 2024, attraverso elaborazioni su dati del Censimento di Sport e Salute, evidenzia come il divario infrastrutturale tra Nord e Sud resti significativo: le Regioni del Nord mostrano una maggiore concentrazione di impianti e una migliore qualità delle strutture, mentre il Mezzogiorno continua a registrare carenze sia sul piano quantitativo sia su quello gestionale.

Se alla densità si affianca la valutazione qualitativa, il vantaggio del Nord appare ancora più marcato. In particolare, Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte si distinguono per la presenza di impianti moderni, frequentemente sottoposti a interventi di manutenzione e adeguamento normativo, anche grazie a una maggiore disponibilità di risorse finanziarie da parte degli Enti Locali. La progettazione di nuove strutture in queste aree è spesso accompagnata da piani integrati di rigenerazione urbana, attenti al contesto territoriale, e da partenariati pubblico-privato che ne favoriscono la sostenibilità economica. Dal punto di vista gestionale, le Regioni del Nord adottano più frequentemente modelli avanzati di governance, basati su convenzioni trasparenti con soggetti del terzo settore, sistemi di controllo delle performance e strategie di co-finanziamento con fondi europei e nazionali.

Diversamente, nel Sud Italia e nelle Isole la situazione appare più critica. Le regioni meridionali presentano una dotazione impiantistica inferiore sia in termini assoluti sia in rapporto alla popolazione residente. In molte province del Mezzogiorno – in particolare in Calabria, Basilicata e alcune aree interne

²⁶⁵ Sport e Salute – Censimento e monitoraggio degli impianti sportivi, 2020.

della Sicilia e della Campania – si rileva un numero insufficiente di impianti sportivi pubblici, spesso vetusti, scarsamente accessibili e inadeguati sotto il profilo della sicurezza e dell'efficienza energetica. In queste regioni si riscontra anche una maggiore incidenza di impianti non utilizzati o sottoutilizzati, spesso per l'assenza di operatori capaci di garantire una gestione economicamente sostenibile, ma anche a causa della debole domanda sociale e sportiva in determinati contesti. Le difficoltà delle amministrazioni locali a partecipare a bandi o a progettazioni complesse ostacolano ulteriormente la pianificazione di interventi di riqualificazione e l'attivazione di modelli gestionali efficienti. Nonostante la disponibilità di risorse provenienti dal PNRR e dai fondi FESR, il Mezzogiorno incontra difficoltà nella concreta attuazione degli interventi e nella fase di progettazione esecutiva delle opere.

Il Centro Italia presenta una situazione intermedia. Regioni come Lazio e Toscana dispongono di una buona dotazione di impianti sportivi, sebbene le differenze tra contesti urbani e aree interne siano più marcate che al Nord. Questa disomogeneità si riflette anche nella continuità dei finanziamenti, che nelle zone più periferiche risultano più scarsi e discontinui. Nelle aree urbane è più frequente il ricorso a modelli di gestione ibrida, con esempi significativi di collaborazione tra realtà sportive e terzo settore.

Anche sotto il profilo della pianificazione regionale emergono differenze rilevanti. Alcune Regioni del Nord hanno adottato piani pluriennali per lo sport e per l'impiantistica sportiva, integrando obiettivi di salute pubblica, coesione sociale e sviluppo urbano. Al contrario, molte Regioni del Sud hanno avviato solo recentemente politiche strutturate, anche grazie all'impulso fornito dal PNRR e dai fondi di coesione, ma la frammentazione degli interventi e la discontinuità programmatica ne limitano l'efficacia.

In questo quadro si colloca il protocollo d'intesa firmato il 28 marzo 2024 tra Sport e Salute S.p.A. e la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, finalizzato all'avvio di un processo di aggiornamento continuo e strutturato dei dati del Censimento Nazionale degli impianti sportivi. Attraverso la fotografia scattata nel periodo 2015-marzo 2020, è stato infatti possibile costruire un primo quadro di riferimento omogeneo sulla dotazione di impianti sportivi in Italia attraverso la condivisione di una metodologia unica di rilevazione e classificazione e la creazione di un database unico nazionale.

L'accordo sottoscritto prevede la raccolta sistematica e standardizzata dei dati relativi alle strutture sportive, coinvolgendo direttamente le amministrazioni comunali attraverso le Regioni (che hanno contribuito alla realizzazione del Censimento), con l'obiettivo di sostenere la programmazione di investimenti e ridurre le disuguaglianze territoriali nell'accesso agli impianti.

La Banca Dati Nazionale, gestita da Sport e Salute, prevede diverse informazioni, tra cui dati relativi a localizzazione, caratteristiche strutturali, stato di funzionamento, efficienza energetica e grado di utilizzo, consentendo un monitoraggio continuo ed in tempo reale e la definizione di priorità di riqualificazione e ampliamento dell'offerta. Le operazioni di aggiornamento sono attualmente in corso.

4.5.5 Le caratteristiche edilizie e architettoniche degli impianti sportivi in Italia

L'architettura degli impianti sportivi pubblici è un ambito di crescente rilevanza nella pianificazione urbanistica e nella progettazione infrastrutturale, poiché punto di incontro tra esigenze sociali, culturali, economiche e ambientali. Questi impianti non sono più semplici spazi per la sola pratica sportiva, ma dispositivi multifunzionali integrati nel tessuto urbano, capaci di generare valore collettivo e promuovere salute, inclusione sociale e sviluppo locale. Per realizzare questi propositi, la classificazione in tre macrocategorie stabilita dal CONI tramite le "Norme CONI per l'impiantistica sportiva" (Delibera 149/2008) non solo incide sulle scelte progettuali e costruttive, ma determina i requisiti tecnico-normativi da rispettare in fase di programmazione, autorizzazione e gestione.

La composizione di un impianto sportivo integra, dunque, aree per la pratica (campi, piste, vasche, sale attrezzate), zone di supporto tecnico-logistico (spogliatoi, depositi, locali medici, magazzini, impianti tecnologici), spazi per il pubblico (tribune, foyer, servizi igienici, ristoranti, parcheggi) ed eventuali aree accessorie per attività culturali e commerciali. La progettazione deve garantire coerenza funzionale, sicurezza e conformità normativa, includendo criteri di sostenibilità ambientale, accessibilità universale, prevenzione incendi e protezione sismica. Esempi significativi sono il "Palasport Olimpico" di Torino – oggi Pala Alpitour – progettato per i XX Giochi Olimpici Invernali del 2006, e la "Dacia Arena" di Udine, rinnovata secondo criteri di efficienza energetica, comfort ambientale e multifunzionalità, con una gestione pubblico-privata che ne ha incrementato la fruibilità e la redditività.

Un aspetto centrale nella progettazione è l'inserimento armonico nel contesto urbano e territoriale. Gli impianti devono garantire un impatto paesaggistico equilibrato e collegamenti efficienti tramite mobilità dolce, trasporto pubblico e viabilità veicolare, con una localizzazione che favorisca la prossimità a scuole, strutture sanitarie e aree ricreative per rafforzarne l'integrazione sociale. Una criticità diffusa è l'obsolescenza di gran parte del patrimonio sportivo pubblico, costruito per lo più tra gli anni '60 e '80 secondo modelli oggi superati sia tecnologicamente che normativamente: molti impianti presentano carenze manutentive, inefficienza energetica, inadeguatezza funzionale e mancata conformità alle norme su accessibilità e sicurezza (L. 13/1989 e DM 236/1989). Queste condizioni pongono sfide complesse alle amministrazioni, chiamate a conciliare la tutela del patrimonio con la necessità di adeguarlo agli standard contemporanei, attraverso interventi di riqualificazione, efficientamento e riconversione d'uso.

In tale contesto, l'approccio progettuale dovrebbe ispirarsi ai principi del *building information modeling* (BIM), della progettazione partecipata e dell'economia circolare, privilegiando materiali riciclabili, tecnologie a basso impatto ambientale, energie rinnovabili, sistemi di raccolta e riuso delle acque meteoriche e soluzioni domotiche per il monitoraggio dei consumi. L'obiettivo è realizzare impianti resilienti, flessibili e con bassi costi di gestione, capaci di adattarsi ai cambiamenti climatici, demografici e socioeconomici. Sul piano normativo, oltre a norme CONI e regolamenti delle Federazioni Sportive Nazionali, risultano fondamentali il D.M. 18 marzo 1996 (sicurezza impianti sportivi), il D.M. 17 gennaio 2018 (norme tecniche per le costruzioni) e le Linee guida per la valutazione della vulnerabilità sismica degli edifici strategici. A livello europeo, il Work Plan for Sport 2021-2024 promuove la costruzione e la gestione sostenibile delle infrastrutture sportive pubbliche.

La progettazione e realizzazione di impianti sportivi pubblici richiede quindi un cambio di paradigma: dall'approccio puramente prestazionale a una prospettiva sistemica, in cui la struttura diventa catalizzatore di rigenerazione urbana, inclusione sociale, innovazione tecnologica e benessere collettivo. Ciò implica un lavoro sinergico tra enti pubblici, università, professionisti, associazioni sportive e cittadini, condizione imprescindibile per garantire qualità, efficienza e sostenibilità degli interventi. L'architettura di questi impianti non va quindi ridotta alla dimensione tecnica e progettuale, ma interpretata come pratica sociale e culturale, capace di incidere sulla qualità della vita urbana, sull'identità collettiva e sulla coesione territoriale. Ogni impianto, se ben progettato, gestito e mantenuto, può trasformarsi in un'infrastruttura civica, spazio di aggregazione, laboratorio di innovazione e presidio di salute e cittadinanza attiva.

4.6 *Best practice* e modelli di finanziamento attivi

In risposta a tale quadro e alle sfide che esso stesso propone, negli ultimi anni si sono susseguite iniziative legislative e programmatiche volte a rilanciare il settore, con l'intento di promuovere una governance multilivello più efficace. Tra queste, si segnala il "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" (PNRR), che prevede risorse dedicate anche alla rigenerazione degli impianti sportivi scolastici e di prossimità, con particolare attenzione alle aree urbane marginali e alle zone periferiche. Analogamente, alcune Regioni stanno attuando piani di investimento volti alla costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza delle strutture sportive locali, in collaborazione con Comuni, scuole e soggetti del terzo settore.

Nonostante ciò, il processo di modernizzazione del patrimonio sportivo appare ancora frammentato e privo di una visione sistemica. È auspicabile, pertanto, l'elaborazione di un piano strategico nazionale integrato, fondato su principi di sostenibilità economica, ambientale e sociale, capace di orientare le politiche pubbliche, coordinare gli investimenti e valorizzare le "*Best Practices*" locali. Il rilancio del comparto passa dunque attraverso una programmazione condivisa tra Stato, Regioni ed Enti Locali e l'adozione di modelli gestionali innovativi, finalizzato ad un accesso equo, inclusivo e sicuro allo sport per tutti.

Puntando su modelli di governance più efficaci e su soluzioni tecnologiche e gestionali avanzate, alcuni enti locali hanno avviato strategie innovative per migliorare la qualità e l'accessibilità degli impianti sportivi, tra le quali:

- **Progetti di Partenariato Pubblico-Privato con società sportive:** Questa modalità consente di attirare investimenti, ridurre il carico finanziario per la pubblica amministrazione e garantire una più efficiente gestione delle strutture, mantenendo al contempo il presidio pubblico.
- **Realizzazione di impianti multifunzionali, polivalenti e modulari a basso impatto ambientale:** Gli impianti multifunzionali rispondono a una pluralità di esigenze – sportive, educative, sociali e ricreative – e sono spesso concepiti con soluzioni modulari che ne facilitano l'adattamento a contesti differenti. Si tratta di strutture in grado di ospitare discipline diverse ma anche eventi culturali e attività scolastiche che garantiscono un utilizzo più intensivo degli spazi e quindi una migliore sostenibilità gestionale. L'attenzione all'efficienza energetica, all'utilizzo di materiali eco-compatibili e alla riduzione delle emissioni rappresenta un elemento centrale di questa tipologia di struttura, così come la sua accessibilità universale, in linea con i principi del design-for-all.
- **Gestione condivisa con associazioni e cooperative locali:** In numerosi casi, le amministrazioni locali hanno attivato modelli di cogestione con soggetti del terzo settore – in particolare cooperative sociali, associazioni sportive dilettantistiche e realtà di volontariato – al fine di garantire una presenza capillare sul territorio, una maggiore vicinanza alle comunità locali e una più efficace manutenzione e animazione degli spazi sportivi. Questo approccio favorisce l'inclusione sociale e valorizza le competenze e il radicamento delle realtà territoriali, che sanno meglio delineare le carenze e quindi le esigenze della comunità.
- **Partecipazione dal basso:** Si sente sempre più spesso parlare di *bottom-up participation* laddove alcuni enti locali promuovono, anche attraverso tavoli di programmazione con scuole, federazioni sportive o associazioni o bilanci partecipativi, il coinvolgimento attivo dei cittadini nella progettazione e nella gestione degli impianti.
- **Digitalizzazione dei servizi e smart facilities:** L'introduzione di tecnologie digitali ha consentito un miglioramento significativo nella fruizione e nella gestione degli impianti. Tra le principali innovazioni si segnalano sistemi di prenotazione online, controllo degli accessi, piattaforme digitali per il monitoraggio e la manutenzione e soluzioni per l'ottimizzazione dei consumi energetici. Tali strumenti aumentano l'efficienza operativa, riducono i costi di gestione e migliorano l'esperienza degli utenti, rendendola più agevole.

I modelli di finanziamento destinati alla riqualificazione e allo sviluppo degli impianti sportivi possono provenire da una pluralità di fonti sia nazionali, sia a livello regionale ed europeo. Tali risorse intervengono a livello sociale per promuovere inclusione sociale e rigenerazione urbana, due temi legati che si riflettono in maniera evidente e diretta sulla salute pubblica e la coesione del territorio. Le principali linee di finanziamento attive attualmente includono:
- **PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Missione 5 e Missione 6):** Il PNRR rappresenta uno degli strumenti principali per il rilancio degli investimenti pubblici in ambito sportivo. Nello specifico, la Missione 5 ("Inclusione e coesione") prevede interventi volti a valorizzare lo sport come strumento di inclusione sociale e rigenerazione delle aree marginalizzate, con un focus sui giovani e sulle periferie. La Missione 6 ("Salute") contempla azioni per la promozione dell'attività fisica come leva per migliorare il benessere psicofisico della popolazione, anche attraverso il potenziamento delle infrastrutture sportive di base.
- **Fondo "Sport e Periferie":** Istituito per sostenere progetti di realizzazione, ristrutturazione e messa in sicurezza di impianti sportivi situati in contesti urbani svantaggiati, questo fondo mira a ridurre le disuguaglianze territoriali e a favorire l'accesso allo sport in aree a rischio di esclusione sociale. È destinato principalmente agli enti locali e punta alla promozione dello sport di base come strumento di coesione sociale e prevenzione del disagio giovanile sia nelle periferie che nelle aree interne.
- **Programmi regionali co-finanziati da fondi europei (FESR, FSC):** Le Regioni, nell'ambito della programmazione europea e nazionale, attivano periodicamente bandi e misure di sostegno alla realizzazione e riqualificazione di infrastrutture sportive. Tali interventi sono co-finanziati tramite fondi strutturali europei, come il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), e risorse nazionali come il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC). Gli obiettivi dei due fondi sono quelli di ridurre la disparità tra le regioni europee e promuoverne la coesione economica, sociale e territoriale, ma anche implementare l'efficientamento energetico e la promozione dell'aggregazione sociale e dell'attività sportiva nei contesti locali.
- **Bandi promossi dall'Istituto per il Credito Sportivo (ICS):** L'ICS è un ente specializzato nel finanziamento di progetti sportivi e culturali che vanta una ormai lunga attività. Attraverso bandi specifici e convenzioni con enti territoriali, l'Istituto eroga finanziamenti agevolati destinati alla costruzione, riqualificazione e gestione degli impianti sportivi. Le sue iniziative includono anche contributi in conto interessi, supporto tecnico-amministrativo e strumenti finanziari innovativi orientati alla sostenibilità economica e ambientale degli interventi.

4.7 Il ruolo del partenariato pubblico-privato e dei finanziamenti pubblici ed europei, nel contesto del PNRR

Il Partenariato Pubblico-Privato (PPP) si è affermato come strategia efficace per superare i limiti delle risorse pubbliche attraverso la collaborazione strutturata con soggetti privati che vengono coinvolti sia nella fase esecutiva di realizzazione, sia nella fase successiva di gestione. In termini operativi, l'ente pubblico mette a disposizione aree o strutture esistenti mentre il soggetto privato investe il proprio capitale nella costruzione, nella riqualificazione o nell'efficientamento, assumendosi la maggior parte del rischio economico del progetto. La gestione, che normalmente è pluriennale e può consistere in attività sportive, organizzazione di eventi o concessioni commerciali, garantisce al privato il ritorno economico nel tempo.

Se nel Nord e nel Centro Italia questo modello è consolidato, nel Mezzogiorno il ricorso al PPP è ancora piuttosto limitato a causa delle criticità tecniche già menzionate o anche perché talvolta il settore privato è meno propenso a investire in aree considerate meno attrattive. Tuttavia, emergono esempi virtuosi anche al Sud, grazie al supporto di soggetti quali il CONI e Sport e Salute S.p.A., che promuovendo progettualità innovative spesso accompagnano le amministrazioni nella definizione di partenariati efficaci. Insomma, modelli di affidamento in gestione a società sportive o cooperative sociali, spesso basati su strumenti di project financing, hanno consentito di avviare interventi di riqualificazione, migliorando anche l'efficienza energetica e la sostenibilità economica degli impianti sul lungo periodo.

5. I servizi per le imprese: il contributo dei Centri per l'Impiego

di Enrica Morlicchio²⁶⁶

5.1 Premessa

In questa sezione del rapporto sulla qualità dei servizi pubblici dedicata all'Obiettivo 9 dell'Agenda 2030 "Costruire un'infrastruttura resiliente, promuovere l'industrializzazione inclusiva e sostenibile e sostenere l'innovazione" si è scelto di affrontare questa tematica guardando al contributo che una importante infrastruttura di servizio pubblico, come i Centri per l'Impiego (Cpl), possono fornire ad un migliore funzionamento del mercato del lavoro sia dal punto di vista della domanda che dell'offerta di lavoro.

La scelta di questo servizio è legata a due motivi principali. In primo luogo, si è ritenuto che, in un contesto segnato da rapidi cambiamenti tecnologici e produttivi, l'intermediazione pubblica, in raccordo con gli attori privati, possa svolgere un ruolo chiave nell'accompagnare i processi di cambiamento dei mercati in corso, nell'assicurare il rispetto del diritto soggettivo a un buon lavoro e nel favorire l'innovazione, la crescita e la sostenibilità occupazionale dei sistemi territoriali. In questo senso, i servizi pubblici per l'impiego si configurano, di fatto o potenzialmente, come attori centrali nella costruzione di un mercato del lavoro più dinamico, integrato e reattivo. In secondo luogo, tale servizio è stato oggetto nello scorso decennio di profonde innovazioni istituzionali. La gestione dei patti di lavoro, l'erogazione dei sussidi prima per il reddito di Cittadinanza poi la gestione degli Assegni di Inclusione (ADI) e i Supporto alla Formazione dei Lavoratori (SFL) hanno cambiato il volto e la sostanza dei Cpl. Va inoltre in questo senso la più recente Politica attiva del lavoro Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL) introdotta con il decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 5 novembre 2021 che nei fatti si configura come una riforma sistemica delle politiche attive del mercato del lavoro (Rizza e Scarano 2020)²⁶⁷.

Alla luce di questi due aspetti sono state prese in considerazione tre città – Bergamo, Roma e Napoli – rappresentative di realtà territoriali e del mercato del lavoro nelle quali l'ente pubblico si trova ad affrontare, come si vedrà, problemi di natura diversa.

5.2 Il caso di Bergamo

5.2.1 La Rete dei Centri per l'impiego della Provincia di Bergamo

Tra gli studi di caso presi in considerazione vi è l'esperienza della Provincia di Bergamo in quanto rappresentativo di un approccio integrato ed efficace alla gestione del disallineamento tra domanda e offerta. Il sistema dei Centri per l'impiego della Provincia di Bergamo conta ad oggi 159 dipendenti, così suddivisi: 31 ex categoria D; 110 ex categoria C; 16 ex categoria B; 1 ex categoria A, 1 dirigente. Lo studio di caso si è avvalso anche di colloqui e interviste a stakeholders. In particolare, sono stati coinvolti la dott.ssa Elisabetta Donati, Dirigente Politiche del Lavoro della Provincia di Bergamo e il suo staff.

Le interviste hanno riguardato i seguenti aspetti:

- a) Il disallineamento tra sistema educativo e mondo del lavoro: l'offerta formativa – in particolare nei percorsi tecnico-professionali e universitari – risulta spesso poco coerente con i fabbisogni reali delle imprese, soprattutto in settori ad alta specializzazione;
- b) L'insufficienza dei servizi di orientamento e accompagnamento: molti giovani e adulti accedono al mercato del lavoro con una preparazione inadeguata o poco consapevoli delle reali opportunità occupazionali esistenti, anche a livello territoriale;
- c) La limitata attivazione di politiche attive coordinate ed efficaci: la frammentazione istituzionale e la debole integrazione tra i vari attori coinvolti (scuole, enti di formazione, imprese, pubblica amministrazione) riducono la capacità del sistema di intervenire in modo tempestivo e mirato;

²⁶⁶ Consiglieria CNEL. Hanno collaborato ANDREA CIARINI (Sapienza, Università di Roma) per il caso di Roma, GIUSTINA ORIENTALE CAPUTO (Università di Napoli Federico II) per il caso di Napoli e FRANCESCO SEGHEZZI (ADAPT) per il caso di Bergamo.

²⁶⁷ Come è noto il programma GOL – finanziato dall'Unione Europea-Next Generation EU – punta a riformare in primo luogo le politiche attive del lavoro, ma in subordine anche a migliorare i livelli di occupabilità di un'offerta di lavoro per lo più fragile.

- d) Lo scarso investimento nella formazione continua: la carenza di strategie diffuse di upskilling e re-skilling penalizza in particolare le fasce adulte e rende difficile la riconversione professionale in settori a maggiore dinamismo.

5.2.2 Una regia pubblica per un sistema collaborativo

Nel contesto del mismatch crescente tra domanda e offerta di lavoro, i Cpl della Provincia di Bergamo hanno assunto un ruolo di regia sempre più esplicito. Il loro compito non è più solo amministrare l'incontro tra domanda e offerta, ma attivare e coordinare una rete di soggetti pubblici e privati, mettendo a disposizione informazioni, utenti, strumenti e know-how. Questo cambio di passo nasce dalla consapevolezza della complessità crescente del mercato del lavoro locale, sempre più frammentato, e dalle diverse esigenze e criticità multifattoriali della popolazione ma anche delle imprese. Come ha sintetizzato un responsabile intervistato, sottolineando anche il raccordo tra attori pubblici e attori privati nel mercato del lavoro: «Lo spirito nostro è proprio quello di essere collettori di una banca dati sull'occupazione e metterla a disposizione anche dei player accreditati, contribuendo tutti all'obiettivo finale: l'occupazione. Non ci interessa tenere in pancia il caso: se una persona può trovare lavoro seguito da una agenzia per il lavoro, bene così». È questo orientamento a fare la differenza: una prospettiva sistemica e collaborativa, in cui il Cpl non compete con il privato, ma lo coinvolge per massimizzare i risultati collettivi.

5.2.3 Crisi aziendali: intervento tempestivo e coordinato

Un ulteriore esempio è stato il programma "Garanzia di occupabilità dei lavoratori" (GOL) che ha rappresentato un punto di svolta per le attività dei CPI di Bergamo sia per il numero di lavoratori coinvolti (27.586 soggetti al giugno 2025) – «oggi siamo al 72% di utenti che entrano in dote entro due settimane, rispetto al 34% iniziale» – rileva un operatore – sia perché ha richiesto un modello di funzionamento più fluido, digitale, tracciabile e responsabile che possa poi (auspicabilmente) essere utilizzato anche in futuro. Le innovazioni nella governance sono state molteplici.

Sono stati automatizzati i flussi di convocazione (con una agenda suddivisa per slot), integrati i sistemi informativi (con un miglior dialogo con INPS che possiede molti dati), applicata la condizionalità in modo più sistematico. L'intero ciclo di presa in carico è stato oliato. Ma ora si apre una nuova sfida: che fare delle doti previste dal programma? Come costruire interventi realmente utili, personalizzati, impattanti? E come strutturare il tutto una volta che le risorse finiranno o verranno ridotte? Una leva importante è la segmentazione dell'utenza, per cercare di rispondere a bisogni sempre più frammentati e connessi alla specificità della persona e del suo vissuto. Come rilevato da operatori, si sta passando da una logica indistinta ("tutti in dote") a una più mirata, basata su cluster di occupabilità e difficoltà («noi abbiamo clusterizzato gli utenti sulla base di vari mix di caratteristiche»). L'obiettivo è calibrare i percorsi: chi può essere formato, chi accompagnato, chi attivato subito sul mercato e proporre a loro la soluzione che meglio può servire a rispondere ai bisogni. A volte tale soluzione non è immediatamente praticabile, ma conoscerla serve almeno a non avviare percorsi inadeguati che possono anche peggiorare le situazioni.

Il vero salto di qualità avviene quando il Centro per l'Impiego riesce ad attivare percorsi formativi costruiti sulla base della domanda reale. Non più corsi generici, ma risposte puntuali ai bisogni espressi dalle imprese del territorio. Un esempio concreto: «Ci è capitato che aziende venissero da noi dicendo: abbiamo 20 persone che assumiamo subito se sanno usare il muletto. In quel caso abbiamo fatto partire un corso ad hoc perché i numeri lo consentivano ed eravamo in contatto con fornitori di formazione adeguati». Si tratta di formazione costruita su misura, a partire dai dati della banca utenti, dal dialogo con le imprese, dalla lettura congiunta del fabbisogno. È questo il cuore del nuovo ruolo pubblico: non solo "offrire" servizi, ma governare un sistema territoriale complesso. In questo senso, la macchina organizzativa costruita con GOL ha messo le basi per fare sistema: «Questa roba la produrrà».

5.2.5 I Patti territoriali: strumento di continuità e governance settoriale

Un ultimo tema, che rappresenta una prospettiva di sviluppo e di continuità nel tempo per alcune iniziative già in essere, riguarda l'aver accolto, come Provincia di Bergamo e quindi come CPI del territorio, l'opportunità dei Patti territoriali per le competenze e l'occupazione promossi da Regione Lombardia definiti come "strumento di anticipazione e indirizzo dell'offerta formativa", da realizzare tramite partenariati composti da soggetti pubblici e privati di un determinato territorio, settore e/o filiera. Questi, agli occhi dei CPI di Bergamo, sono oggi lo strumento attraverso cui dare continuità alla logica di GOL, sia

dal punto di vista del modello sia dei finanziamenti (sebbene molto inferiori). Il loro valore sta nella capacità di monitorare settore per settore le esigenze del mercato, pianificare la risposta formativa e allocare in modo intelligente le risorse. In quest'ottica la Provincia si è fatta promotrice, creando numerose reti di partner tra gli attori del territorio (parti sociali, istituzioni locali ecc.) e in molti casi ponendosi come capofila, di patti sui settori del legno, del turismo, dell'edilizia e domotica innovativa, della meccanica e della mobilità.

«Il patto dovrebbe essere il dopo-GOL» – viene detto esplicitamente. Non un'aggiunta formale, ma un cambio di passo: selezione dei settori strategici, analisi dei fabbisogni, indirizzo dell'offerta. Alcuni patti vanno rifinanziati, altri riformulati, altri ancora recuperati dopo errori gestionali. Ma resta chiaro il potenziale: una regia pubblica che coordina il privato in funzione del territorio.

5.3 Roma nel contesto regionale dei servizi per l'impiego

Il sistema di politiche attive del lavoro di Roma e del Lazio è stato soggetto a numerosi interventi di riorganizzazione negli ultimi anni, in parallelo alle riforme nazionali che hanno modificato i rapporti tra attori pubblici e privati, e soprattutto all'avvio del programma GOL del PNRR. Ad oggi, la governance del sistema regionale si basa su un modello di cooperazione tra pubblico e privato che conferisce all'amministrazione regionale il compito di garantire i LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni) e la titolarità esclusiva di alcuni servizi ai 38 Centri per l'Impiego (CPI), quali: presa in carico dell'utenza, profilazione quantitativa e qualitativa, assesment e sottoscrizione del Patto di Servizio personalizzato. La normativa regionale (si veda in particolare la DGR n. 439/2023) consente ai CPI di avvalersi, nelle attività di presa in carico, della collaborazione di enti privati accreditati attraverso convenzioni per supportare i Cpl, sportelli per l'attivazione della filiera GOL, punti mobili informativi e, infine, elenchi di soggetti a cui gli utenti possono fare riferimento per la partecipazione alle misure di politica attiva. Complessivamente, la rete pubblico-privata regionale, inclusi i CPI, è composta da 174 soggetti, tra Agenzie per il Lavoro, Università, Scuole, Fondazioni ITS e i Centri per l'Orientamento al Lavoro del Comune di Roma (COL).

Secondo l'ultimo Piano regionale del 2023 (aggiornato al 2025 con Delibera della Giunta Regionale n. 263), l'attuazione del programma GOL e la sua integrazione con le misure regionali e nazionali a valere sul Fondo Sociale Europeo (FSE), oltre al potenziamento degli organici, risponde all'obiettivo di favorire l'articolazione e la personalizzazione dei servizi offerti all'utenza. Con la riorganizzazione della rete dei Cpl, la Regione sta adottando un modello "hub & spoke" basato sull'accentramento di alcuni servizi in determinati nodi della rete (5 Hub, uno per ogni provincia), successivamente ridenominati Poli (Regione Lazio 2023), a cui sono affidati servizi specialistici. Il piano di potenziamento e specializzazione poggia su sei assi in corso di implementazione: rafforzamento numerico del personale, rafforzamento professionale tramite l'erogazione di corsi di formazione specialistici, ristrutturazione delle sedi dei Cpl e dei relativi uffici locali, apertura di nuove sedi regionali per garantire una maggiore capillarità dei servizi, rafforzamento dell'infrastruttura informatica e costituzione di un Osservatorio del mercato del lavoro regionale.

Parimenti, la necessità di garantire un crescente raccordo tra strutture pubbliche e operatori privati si fonda sul coinvolgimento delle imprese per favorire una maggiore integrazione tra domanda e offerta di lavoro e sul potenziamento degli interventi di comunità, in particolare nei confronti delle fasce più svantaggiate del mercato del lavoro. Rispetto agli attuali 38 Cpl (di cui 24 nella provincia di Roma), a cui vanno aggiunti 11 uffici locali di delocalizzazione territoriale dei CPI di riferimento, la Regione ha programmato l'apertura di 11 nuove strutture e la trasformazione di 4 uffici territoriali in CPI, per un totale di 644 dipendenti. Al numero degli operatori regionali vanno aggiunti 185 operatori della società in house Lazio-CREA (14 nell'Area Lazio Nord, 113 nell'Area Lazio Centro, 58 nell'Area Lazio Sud). L'attuale distribuzione territoriale dei Cpl e degli uffici territoriali è chiaramente sbilanciata sull'area metropolitana di Roma. Il rapporto sedi per abitanti vede tuttavia la provincia di Roma in una posizione di svantaggio: 1 a 79.801 contro 1 a 37.719 per Latina, 1 a 37.645 per Frosinone, 1 a 27.238 per Viterbo e 1 a 16.828 per Rieti (Piano Attuativo Regionale 2023).

Nel caso di Roma, non si può tuttavia trascurare il ruolo svolto dalla rete dei COL. Si tratta di una rete di centri territoriali che garantisce servizi di orientamento, promozione dell'occupabilità e raccordo tra

formazione e lavoro di rilevante importanza. Attualmente sono attive dieci sedi che garantiscono servizi di orientamento al lavoro di primo e secondo livello. Due dei tredici sportelli sono "tematici": il C.O.L. Tirocini, dedicato all'attivazione di tirocini presso enti pubblici e aziende, e il C.O.L. Carceri, dedicato al reinserimento occupazionale dei detenuti ed ex detenuti. Secondo il Piano Strategico Metropolitano di Roma Capitale 2022-2024, i COL, insieme ai Centri di Formazione Professionale (CFP), sono destinati a integrarsi con la rete più ampia dei servizi per lo sviluppo territoriale: dai coworking, alle azioni di sostegno all'imprenditoria femminile e alle startup, fino alle iniziative previste nell'ambito del Piano per la "città dei 15 minuti". In termini di governance, la chiave di volta è rappresentata dalla prossimità, sul modello di analoghe iniziative sperimentate in altre città italiane ed europee, in cui l'orientamento al lavoro, la promozione dell'occupabilità e l'incontro tra domanda e offerta di lavoro sono realizzati all'interno di spazi polifunzionali diffusi nella città, con il compito di erogare servizi specializzati per l'orientamento, la formazione, il sostegno alla ricerca attiva del lavoro, l'inclusione socio-lavorativa e l'autoimpiego.

5.4 Il caso di Napoli e della Campania

Dal 2018 in Campania i 46 Centri per l'Impiego e i circa 600 dipendenti – un tempo diretti e sotto il controllo delle province – sono entrati a far parte dell'organico della giunta regionale. Questo ha comportato trasformazioni organizzative e necessità di ridefinizioni dei compiti che – in presenza di nuove e più ampie professionalità e azioni di intervento richiesti negli anni ai Servizi per l'Impegno – hanno portato alla definizione di un Piano di rafforzamento delle competenze degli operatori dei centri per l'impiego di cui la Regione Campania si è dotata nel 2019, all'interno di un più ampio Piano straordinario che è stato aggiornato successivamente nel 2021. Il Piano di rafforzamento delle competenze si è mosso su diverse linee che di fatto ricalcavano le nuove funzioni dei Cpl: dal Collocamento mirato per le fasce deboli alla formazione per Orientamento, inclusione e inserimento lavorativo degli utenti, dalle politiche attive per i migranti agli strumenti per l'inserimento lavorativo di percettori di sostegno al reddito; dalla formazione sui Servizi per l'assistenza all'autoimpiego alla conoscenza della Rete EURES di mobilità europea. Tale Piano è stato inoltre realizzato in concomitanza con un sostanzioso piano di assunzioni che nel 2021 ha riguardato 640 profili fra diplomati e laureati destinati ai soli centri per l'impiego, nel tentativo di affrontare annose carenze di organico e di qualificazione degli operatori. L'entrata in ruolo di questa nuova forza lavoro è ancora oggi indicata, da responsabili dei Cpl e dirigenti regionali, come la prima significativa azione di ammodernamento e adeguamento sia ai nuovi compiti dei Cpl che ad una platea di utenti fra le più numerose e problematiche del paese.

Il passaggio dai vecchi uffici di collocamento ai nuovi Centri per l'Impiego è stato realizzato in Campania con non poche difficoltà e scarsità di risorse, a fronte di un aumento e di una varietà – in termini quantitativi e qualitativi – delle azioni e degli interventi che, progressivamente negli anni, hanno investito i Servizi per l'Impiego trasformandoli in nodi imporranti del sistema di welfare italiano. Anche in Campania ciò ha prodotto aggiornamento, informatizzazione e standardizzazione dei servizi, adeguamento e intensità della relazione con utenti e beneficiari. Ma in questo caso specifico non tutto può dirsi risolto dal momento che i Cpl della regione Campania – e tali considerazioni possono essere estese ad altre regioni del Mezzogiorno – lavorano ancora in condizioni di inadeguatezza delle sedi, in sottorganico e in condizioni ambientali di grande tensione e difficoltà per un'utenza dai grandi numeri e dai grandi problemi²⁶⁸.

Il carico di lavoro, la pressione dell'utenza e la complessità delle questioni da gestire vengono infatti segnalati – non solo a Napoli ma anche negli altri capoluoghi di provincia di Caserta e Salerno che abbiamo visitato e dove abbiamo effettuato interviste a stakeholders – come uno dei grandi problemi del momento. «Per fortuna che abbiamo acquisito risorse grazie al concorso fatto qualche anno fa dalla Regione Campania» – rimarca il responsabile del Cpl di Napoli-Fuorigrotta Dr. Trombino – «soggetti che hanno tutt'altre competenze rispetto ad un tempo, ma l'operato del Cpl, un po' per il programma Gol, un po' per il reddito di cittadinanza – oggi SFL e poi Adl – è diventato di una complessità mostruosa».

La più elevata formazione scolastica e professionale, una maggiore presenza di soggetti spesso giovani altamente scolarizzati e motivati, condizioni strutturali e logistiche in alcuni casi migliori di prima sem-

268 Il Cpl di Taranto, ad esempio, è stato chiuso da aprile 2023 a febbraio 2025 per inagibilità della sede e carenza di condizioni igienico-sanitarie.

brano configurare anche in Campania un nuovo apparato di Servizi per l'impiego, certamente molto distante da quello che è stato rilevato 15 anni fa (Orientale Caputo 2012). E anche in questa Regione così come nel resto del paese, il Servizio dei Cpl si pone come uno degli attori del territorio «noi ci relazioniamo con tutti quanti, ci relazioniamo con aziende con le associazioni di categoria con le agenzie interinali, insomma, con tutti quelli che hanno volontà di relazionarsi con noi» (Responsabile Cpl Caserta) anzi, secondo un altro intervistato «noi avremmo dovuto essere un'antenna sul territorio per essere noi quelli che potevano dire agli enti di formazione quali corsi di formazione erogare», tuttavia l'innovazione del servizio, l'incremento del personale e gli ammodernamenti apportati non sono da soli in grado di risolvere quello che resta un nodo centrale dell'area napoletana – altamente rappresentativo del Mezzogiorno d'Italia – ossia quello della scarsa domanda di lavoro, spesso di bassa qualità e di una formazione erogata per lo più 'a catalogo' come hanno sintetizzato gli operatori, erogata sempre dagli stessi enti che non sempre intercettano o si rapportano alle esigenze della domanda di lavoro locale. E l'esperienza dell'applicazione della GOL può essere l'ennesima riprova di quanto, a differenza di quanto rilevato ad esempio a Bergamo, la questione non sia tanto e non solo il mismatch fra domanda e offerta di lavoro o l'inadeguata formazione della offerta di lavoro, quanto piuttosto il nanismo delle aziende presenti, la loro scarsa e indistinta domanda di lavoro e la non esplicita formazione che le aziende richiedono.

Anche nel caso di Napoli, così come per Bergamo e Roma, per valutare la qualità dei servizi pubblici per l'impiego, i loro passi avanti e le loro persistenti criticità è necessario riferirsi alla applicazione del programma GOL.

5.4.1 Il punto di vista degli utenti

Al 31 gennaio 2025 in Italia sono stati 3.286.912 gli individui presi in carico dal programma Gol e di questi ben il 13,3% viene registrato in Campania; la Regione, in cui sono stati coinvolti 437.648 soggetti risulta infatti, al primo posto in Italia per valori assoluti (Inapp, Ministero 2025)²⁶⁷. Se a livello nazionale i dati mostrano che oltre la metà dei beneficiari è collocata nel primo percorso – quello di chi ha da poco perso un lavoro o in qualche modo presenta caratteristiche di lieve inoccupabilità – e il resto si distribuisce tra il percorso 2 di Aggiornamento e il percorso 3 di Riqualificazione (rispettivamente 25,5% e 19,7%), l'osservazione della distribuzione in Campania appare profondamente diversa. Qui il carattere della disoccupazione assume connotazioni più gravi, i percorsi dei soggetti sono di maggiore difficoltà e la distanza dal mercato maggiore. La Campania presenta infatti la percentuale più bassa di beneficiari inseriti nel percorso 1 mentre fa registrare le percentuali più alte di soggetti inseriti nei percorsi 2 e 3. In particolare, il 26% dei soggetti in percorso 3 è concentrato in Campania.

Non è possibile, in assenza di una ricerca ad hoc, valutare il grado di soddisfazione degli utenti finali del servizio, ma dalle interviste e dai colloqui avuti con le dirigenti regionali e con i responsabili dei Centri per l'Impiego di Napoli Caserta e Salerno è possibile trarre alcune indicazioni in merito alla relazione tra questi e gli operatori e soprattutto relativamente al grado di soddisfazione di questi ultimi. Come si è richiamato nella nota 3 il programma Gol è rivolto soprattutto a percettori di sostegno al reddito e ammortizzatori sociali come la NASPI, l'Assegno di inclusione (AdI) e Supporto formazione lavoro (SFL), benefici legati ad una stringente condizionalità. Ciò consente di distinguere, 'GOL puri' – soggetti che rientrano nella garanzia perché effettivamente in cerca di miglioramento delle loro condizioni di occupabilità – e 'GOL obbligati' – soggetti che per accedere alle misure di sostegno al reddito devono assolutamente rivolgersi alla Garanzia, per dimostrare di essere attivi, pena la decadenza dal beneficio. Come in occasione di precedenti provvedimenti rivolti a soggetti fragili gli operatori lamentano una eccessiva rigidità della metodologia di profilazione *SkillGapAnalysis*²⁷⁰ a fronte di una pur robusta strumentazione informatica e la difficoltà di gestione di una numerosa serie di sussidi che rispondono a criteri diversi e norme diverse: «Noi vediamo persone tutti i giorni che hanno da rapportarsi a questa

²⁶⁹ Si ricordi che i primi destinatari della garanzia vengono individuati nei Beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, come previsto dalla Legge di Bilancio 2022, nei Beneficiari di ammortizzatori sociali in assenza di rapporto di lavoro, come disoccupati percettori di NASPI o DIS-COLL; nei Beneficiari di sostegno al reddito di natura assistenziale; Gli altri destinatari della garanzia sono poi indicati nei Lavoratori fragili o vulnerabili, come donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori maturi (55 anni e oltre), persone che sono in carico o sono segnalate dagli enti che operano nel sistema dei servizi sociali o sociosanitari e/o sono inserite in progetti/interventi di inclusione sociale; Disoccupati senza sostegno al reddito, come disoccupati da almeno sei mesi, altri lavoratori con minori opportunità occupazionali (giovani e donne, anche non in condizioni di fragilità), lavoratori autonomi che cessano l'attività o con redditi molto bassi; Lavoratori con redditi molto bassi (i cosiddetti *working poor*), il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo sia inferiore alla soglia dell'incapienza secondo la disciplina fiscale.

²⁷⁰ La *Skill Gap Analysis* (SGA) è l'attività con cui operatrici e operatori stimano la distanza fra le competenze dell'utente e quelle richieste per svolgere un lavoro. Si basa su una serie di informazioni raccolte durante l'orientamento specialistico.

benedetta/maledetta piattaforma SISL e siamo disperati, perché spesso non hanno capacità o competenze informatiche adeguate per potersi rapportare ad esse e solo l'Adl prevede 8-10 passaggi infernali». Infine gli operatori pur valutando positivamente il programma per aver introdotto una standardizzazione di alcune operazioni, quali il colloquio di assessment con la presa in carico, la sottoscrizione del patto di servizio, «finalmente quando viene un disoccupato tu sai cosa offrirgli» ritengono che permangano alcuni elementi di ambiguità rispetto al tipo di servizio offerto. «Oggi noi siamo degli uffici che facciamo servizio per il lavoro ma il nostro ruolo, quello per il quale siamo nati tanti anni fa, era di avviare le persone al lavoro; noi in questo ufficio ci stiamo tentando e stiamo avendo un buon riscontro però diciamo che le norme negli anni ci hanno tagliato fuori da questo e non è una bella cosa onestamente, perché è rimasto ancora nella mente delle persone che il centro per l'impiego è dove tu vai e vai a trovare lavoro e invece per le norme [attuali] il centro per l'impiego è il luogo dove tu vai e hai dei servizi per il lavoro: bisognerebbe diciamo invertire un po' la rotta e cioè oltre al servizio dare anche il lavoro» (Responsabile Cpl Caserta).

5.5 Conclusioni

I tre casi esaminati, Bergamo, Roma e Napoli, mostrano come l'attore pubblico può avere un ruolo fondamentale nel costruire un'infrastruttura sociale per il mercato del lavoro, promuovere l'industrializzazione inclusiva e sostenibile e l'innovazione, soprattutto nei contesti in cui ciò non può essere realizzato da un'unica grande impresa o anche da imprese tra loro aggregate. La dimensione principale nel quale il ruolo dell'attore pubblico può inverarsi è quella locale, perché consente, per i suoi ridotti confini, di muoversi in modo più prossimo sia nella rilevazione dei problemi da risolvere sia nell'implementazione delle soluzioni.

I casi analizzati, pur con efficacia diversa a seconda dei contesti, volume e tipologie di utenti, mostrano come il settore pubblico possa (o debba) evolvere da semplice soggetto erogatore di servizi a nodo strategico di una rete territoriale articolata, in grado di connettere imprese, enti formativi, istituzioni e lavoratori.

La sfida che si apre è duplice: da un lato, garantire la sostenibilità e l'efficacia degli interventi anche oltre i vincoli e le opportunità dei finanziamenti straordinari; dall'altro, rafforzare una governance pubblica capace di guidare, e non solo supportare, i processi di trasformazione in corso nel mercato del lavoro locale non limitandosi alla erogazione di servizi per l'impiego.

L'intervento pubblico attraverso i Cpl può costituire dunque un fattore di sviluppo locale e di riequilibrio del mercato del lavoro. In particolare, i CPI hanno il potenziale per facilitare l'incontro tra domanda e offerta attraverso attività di preselezione, matching e supporto alla ricollocazione; promuovere una lettura aggiornata e territoriale dei fabbisogni occupazionali, in dialogo diretto con il sistema produttivo; sostenere l'occupabilità delle persone attraverso servizi personalizzati, percorsi di orientamento, accesso alla formazione e attivazione di misure di politica attiva.

È questo il cuore del nuovo ruolo pubblico: non solo "offrire" servizi, ma governare un sistema territoriale complesso, ma affinché questo potenziale si traduca in risultati concreti, è necessario un investimento continuo in risorse umane, infrastrutture fisiche e digitali, competenze professionali, oltre alla capacità di fare rete con tutti gli attori sociali²⁷¹.

271 Per approfondire i temi trattati si rinvia a: EXCELSIOR-UNIONCAMERE, *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2024-2028)*, 2025; INAPP, *XV Rapporto annuale INAPP 2023. Lavoro, formazione e coesione sociale*, 2025; ORIENTALE CAPUTO G., 2012, *Come una danza immobile. Tre anni di disoccupazione, lavoro nero e povertà a Napoli*, Ledizioni, Milano; Regione Lazio (2023), *Piano Attuativo Regionale*, Roma; RIZZA, R. e SCARANO, G. (2020), *Nuovi modelli di politica del lavoro*, Milano, Egea.

6. Fondi e incentivi disponibili per l'imprenditorialità femminile in riferimento all'obiettivo 9 dell'Agenda ONU di "Costruire un'infrastruttura resiliente, promuovere l'industrializzazione inclusiva e sostenibile e sostenere l'innovazione"

di Rossana Dettori²⁷²

6.1 Le imprese al femminile del sistema CONFAPI

NORD

Le imprese femminili tendono ad avere una dimensione molto contenuta (micro-imprese sotto i 5 addetti), spesso a conduzione familiare, con alto grado di resilienza e forte radicamento territoriale.

I settori più rappresentati includono:

- Manifatturiero (legno-arredo, tessile, meccanica di precisione);
- Servizi alle imprese e alla persona;
- Turismo e ristorazione;
- Commercio;
- Innovazione e digitale (start-up e PMI innovative).

CENTRO

In generale, si registra una minore propensione delle donne ad operare nelle industrie manifatturiere e nelle costruzioni. Le imprese femminili presentano una maggiore concentrazione in ambito agricolo, ma il settore più "rosa" è quello degli "altri servizi alla persona", dove più del 50% delle aziende sono guidate da donne, peculiarità che lo rende il settore femminile per eccellenza.

Seguono il settore moda e i servizi legati alla "sanità e assistenza sociale" (servizi per anziani, asili nido, centri di medicina estetica, ecc.), poi istruzione, attività di alloggio e ristorazione, noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese.

Il trend delle imprese femminili è invece molto differente a seconda delle Regioni.

Ad esempio, nelle Marche rispecchia l'andamento negativo rilevato per l'intero tessuto imprenditoriale regionale. La contrazione delle imprese femminili marchigiane procede da tempo, ma nell'ultimo triennio è diventata sensibilmente più marcata per l'impatto legato all'intensificazione delle attività di "pulizia" degli archivi amministrativi del Registro Imprese: nel 2024 le cancellazioni effettuate d'ufficio nelle Marche sono state pari a 7.526 (di cui 1.439 relative a imprese femminili).

In Umbria, l'imprenditoria femminile è sempre un'imprenditoria "micro", con le imprese maggiormente concentrate nella classe 0-9 addetti rispetto a quanto accade per quelle maschili. Le ditte individuali rappresentano la componente più importante del tessuto imprenditoriale femminile.

Se si guarda ai valori a 5 anni, la probabilità di sopravvivenza per una impresa femminile è più bassa rispetto al dato delle non femminili ma migliore rispetto al dato nazionale.

Al termine della fase di start up le imprese femminili della regione presentano un tasso di sopravvivenza pari al 66,5%, confermando una maggiore capacità di resilienza rispetto alla media italiana (66,0%).

SUD

Il mondo dell'imprenditoria femminile si caratterizza per la presenza di molte microimprese, con meno di 10 dipendenti e spesso a gestione familiare.

La distribuzione territoriale delle imprese femminili riflette le specificità economiche e sociali delle diverse aree:

- attività legate al turismo (servizi ricettivi, ristorazione), commercio stagionale;
- imprese agricole, agroalimentari, allevamento, artigianato tradizionale e servizi alla persona nelle aree che soffrono lo spopolamento e una carenza di infrastrutture;
- nelle aree di maggiore concentrazione urbana si registra una buona presenza di industria, servizi avanzati, logistica, commercio e startup, in un contesto vivace anche grazie alla presenza universitaria e dei poli tecnologici.

272 Consiglieri CNEL. Hanno contribuito CONFAPID, Gruppo Nazionale Donne Imprenditrici Confapi e LEGACCOOP.

6.2 Le cooperative femminili nel sistema cooperativo di alleanza delle cooperative italiane: storicità, modernità economica e coesione sociale

La cooperazione al femminile, fortemente presente nella filiera sociale e sanitaria, costituisce uno dei principali tratti distintivi del movimento cooperativo. Le cooperative guidate da donne non solo producono valore economico, ma svolgono anche una funzione di coesione sociale, garantendo servizi essenziali, sostenendo l'inclusione e rigenerando comunità e territori.

Secondo l'analisi dell'Alleanza delle Cooperative Italiane (Legacoop, Confcooperative, AGCI), al 31 dicembre 2019 si contavano in Italia 18.578 cooperative femminili, pari al 23,6% del totale delle cooperative attive registrate presso le Camere di Commercio. Le cooperative femminili censite con dati di genere disponibili sono 5.351. La presenza è particolarmente rilevante nel Mezzogiorno, dove si evidenzia un'incidenza significativamente più alta rispetto al dato nazionale.

La Sardegna detiene il primato con il 32,4% di cooperative femminili sul totale regionale, raggiungendo punte del 36% nel Nuorese e del 34% nell'area di Sassari. Seguono Molise (30,1%) e Abruzzo (28,4%). Al Centro Italia, l'Umbria si distingue con un'incidenza del 27,3%, posizionandosi al quarto posto nella graduatoria nazionale. Invece, le regioni con minore incidenza di cooperative femminili risultano il Trentino-Alto Adige (17,4%), la Lombardia (18,5%) e l'Emilia-Romagna (18,7%).

La cooperazione femminile dell'Alleanza è presente su tutto il territorio nazionale. In alcune aree raggiunge quote molto significative, fino al 38% nel Centro Italia, al 37% nel Sud e al 36% nelle Isole. Di contro, al Nord-Ovest il peso si attesta al 33,6%, mentre nel Nord-Est scende al 28,9%. Questa distribuzione conferma il ruolo cruciale delle cooperative femminili nel presidio dei territori fragili, nelle economie di prossimità e nella produzione di beni comuni.

6.2.1 Analisi territoriale delle cooperative femminili

È importante analizzare il peso economico e occupazionale delle cooperative femminili. Nonostante siano più numerose al Centro e al Sud, la maggior parte del fatturato e dell'occupazione si concentra al Nord, dove le imprese risultano più strutturate. In particolare:

- il 44,4% del fatturato delle cooperative femminili si concentra nel Nord-Est;
- il 26,4% nel Nord-Ovest;
- a livello occupazionale, il 41,5% delle lavoratrici delle cooperative femminili opera nel Nord-Est, e il 28% nel Nord-Ovest.

Questo indica una differenza di struttura e dimensione delle imprese: al Sud prevalgono le micro e piccole realtà, spesso comunitarie e territoriali; al Nord, le cooperative femminili sono più frequentemente organizzazioni complesse con maggiore capacità di generare valore e occupazione.

Molte cooperative femminili dimostrano come siano capaci di trasformare i bisogni sociali in soluzioni imprenditoriali sostenibili, valorizzando i saperi locali, rafforzando le comunità e generando innovazione sociale.

6.3 Tendenze emergenti nel mondo imprenditoriale femminile

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

Per i settori più maturi, come Edile e Metalmeccanico, di solito si tratta di imprenditrici di seconda generazione, mentre per i Servizi, il Turismo, la Formazione Professionale si tratta di imprenditrici giovani di prima generazione.

In particolare, si registra un interesse crescente verso l'economia sociale e sostenibile – con imprese che offrono servizi educativi, culturali, turistici, l'innovazione di prodotto/servizio e l'internazionalizzazione.

Stessa tendenza si registra per l'utilizzo di tecnologie digitali e piattaforme di e-commerce anche in settori più tradizionali come la moda e l'artigianato.

È interessante rilevare un aumento delle reti informali tra imprese femminili, non solo per mentoring e scambio di buone pratiche, ma soprattutto con finalità di business networking e creazione di sinergie innovative tra aziende dello stesso settore/filiera, promuovendo modelli di cooperazione e reti di micro-imprenditoria locale.

Nelle imprese al femminile spicca, inoltre, una spinta crescente alla flessibilità organizzativa, alla qualità del lavoro e al benessere aziendale, cercando di introdurre soluzioni per la conciliazione vita-lavoro a sostegno dei dipendenti, anche come elemento attrattivo e differenziale per favorire la permanenza dei talenti in azienda, con particolare riguardo ai giovani.

D'altro canto, bisogna rilevare come le imprese femminili giovanili siano quelle più a rischio in termini di sopravvivenza. Una evidenza che dimostra come sostenere le imprese femminili significhi anche sostenere maggiormente l'imprenditoria giovanile.

6.4 I sistemi di aiuto alle imprese femminili e le criticità

A livello regionale, si registrano numerose tipologie di misure di sostegno:

- contributi a fondo perduto per progetti di impresa gestiti da donne (es. Il bando "Fare Impresa in Sicilia")
- finanziamenti agevolati per imprese esistenti, con particolare attenzione alle aziende femminili (Fondo Sicilia)
- riduzione degli interessi sui prestiti al consumo per soggetti in difficoltà, utili anche alle imprenditrici in crisi
- bandi POR-FESR
- voucher per la conciliazione
- contributo per il conseguimento di certificazioni (come quello per la certificazione di genere – PdR 125)

Molte Regioni, anche attraverso i Comitati per l'Imprenditoria femminile, sono impegnate sia a sostenere le pre condizioni che portano alla nascita di nuove imprese, sia a supportare le imprese femminili già esistenti, attraverso progetti ed iniziative di valorizzazione di queste realtà (come il Premio Impronta di Impresa nella Regione Marche), ma anche percorsi formativi che approfondiscono metodologie e strumenti strategici per la competitività delle imprese femminili nel nuovo contesto produttivo (intelligenza artificiale, tecnologie di e-commerce, professionalità manageriale, competenze digitali), anche e soprattutto in un'ottica di contrasto al gender gap.

Si rilevano anche alcuni casi, come la Regione Basilicata, che hanno scelto di non emanare avvisi pubblici dedicati all'imprenditoria femminile, ma solo di dare un punteggio maggiore alle donne nell'ambito degli avvisi pubblici regionali. In questi casi, si registra spesso tuttavia un fortissimo ritardo nei tempi di erogazione delle risorse.

D'altro lato, altre regioni stanno sviluppando e testando progetti innovativi che, verificandone l'efficacia in termini di risultati, potrebbero essere replicati per le imprese femminili, come il protocollo tra Gepafin e la Regione, che prevede la definizione di nuovi progetti e prodotti finanziari a supporto della crescita e dello sviluppo delle imprese locali.

A livello europeo, le principali fonti di finanziamento sono rappresentate dai fondi strutturali FESR e FSE+, che finanziano bandi regionali su innovazione, conciliazione, welfare aziendale e rafforzamento della capacità imprenditoriale femminile. Il PNRR, con missioni legate a inclusione, parità di genere e coesione, ha previsto risorse dedicate anche al mondo cooperativo.

A livello nazionale non ci soffermiamo sulle singole misure (es. Fondo Impresa Donna, Oltre Nuove Imprese a Tasso Zero, Smart&Start Italia, etc) che sono ben note.

Si rilevano invece le principali criticità segnalate – senza differenziazione di settori o di area geografica – da tutto il sistema imprenditoriale femminile, partendo da una generale considerazione che i sistemi di sostegno alle imprese femminili vengono percepiti come frammentari e poco accessibili.

- **Burocrazia complicata e procedure poco semplici:** pur riconoscendone la validità, gli strumenti esistenti vengono spesso percepiti come poco accessibili da parte delle micro e piccole imprese che faticano a dedicare tempo e risorse agli adempimenti burocratici richiesti
- **Difficoltà nella progettazione, presentazione della domanda e rendicontazione:** il livello tecnico richiesto per accedere ai fondi è spesso non compatibile con la struttura di una micro-impresa e la mancanza di adeguati servizi di supporto e accompagnamento nella fase di progettazione, soprattutto nelle zone rurali e periferiche, scoraggia l'accesso alle misure
- **Bandi di difficile interpretazione** evidenziando la necessità di un linguaggio più chiaro e di un'assistenza tecnica più accessibile
- **Difficoltà di reperire consulenze** qualificate a costi sostenibili
- **Tempi di attesa eccessivamente lunghi** tra la presentazione della richiesta e l'erogazione dei fondi
- **Mancanza di continuità nei calendari** di pubblicazione delle varie misure

Emerge inoltre una significativa criticità rispetto all'informazione e alla comunicazione.

Molte imprenditrici non sono adeguatamente informate o hanno scarsa conoscenza degli strumenti di sostegno disponibili e fanno fatica ad individuare le opportunità in modo tempestivo. Molte imprenditrici, soprattutto quelle di prima generazione, non hanno le skills o il tempo per monitorare autonomamente le opportunità.

Esiste quindi una doppia difficoltà: da un lato la percezione di una comunicazione non adeguata o non molto chiara sulle opportunità esistenti; dall'altra una scarsa conoscenza (e in alcuni casi capacità) delle aziende rispetto ai canali di comunicazione per individuare ed informarsi sugli strumenti disponibili.

Inoltre, molte imprenditrici dichiarano di non percepire l'utilità di sistemi di supporto perché spesso sono considerati inadeguati o insufficienti a rispondere alle esigenze reali di sostegno, a partire dal tema di conciliazione vita-lavoro.

6.5 Proposte e osservazioni di miglioramento

Per quanto riguarda i suggerimenti per migliorare l'attuale sistema, emergono alcune indicazioni ricorrenti e costruttive sulla gestione del sistema generale di supporto.

- **Rafforzamento dei servizi** di accompagnamento alla progettazione attraverso sportelli territoriali di prossimità, tutoraggio diretto, reti di mentoring tra imprenditrici, enti locali e università, anche coinvolgendo attivamente le associazioni di categoria;
- **Semplificazione:** in primis nel linguaggio e nella formulazione dei bandi affinché si possa accedere e comprenderli senza necessariamente dover ricorrere a consulenti esterni; in secondo luogo, sulle modalità di accesso ai contributi, riducendo la burocrazia e garantendo tempi certi di valutazione ed erogazione. Ad esempio, si potrebbe agire sulla semplificazione delle procedure per bandi minori (fino a 30.000 euro), con una modulistica standardizzata e criteri semplificati;
- **Migliorare la comunicazione istituzionale** delle misure di supporto, affinché le opportunità siano meglio visibili e comprensibili, garantendo una diffusione più capillare delle informazioni e una migliore conoscenza dei termini e delle scadenze;
- **Monitoraggio e valutazione:** i sistemi di valutazione dovrebbero essere mirati a misurare l'efficacia degli interventi così da adattare le politiche e le misure ai contesti economici e imprenditoriali.

Inoltre, sono altrettanto condivise alcune idee e proposte per innovare il sistema di sostegno e renderlo più rispondente alle reali esigenze del mondo imprenditoriale, sia in termini di misure attuabili sia in riferimento ad azioni "collaterali" di sviluppo.

MISURE E INTERVENTI

- Ad integrazione delle azioni di sostegno all'imprenditoria femminile, appare necessario **aumentare le risorse pubbliche** destinate a garantire un più attivo **welfare** non solo per i lavoratori ma anche per manager ed imprenditori nella gestione di figli e genitori anziani, per il riconoscimento di caregiver, strutture scolastiche e asili gratuiti, per sostenere un vero equilibrio tra vita familiare e imprenditoriale.

- La logica del **click day** è da superare, poiché non considera adeguatamente gli elementi qualitativi. Si dovrebbe introdurre pertanto un parametro che tenga conto dell'impatto dell'intervento da finanziare all'interno dell'impresa richiedente, attraverso un meccanismo di valutazione ponderata delle misure.
- I contributi e le misure di sostegno dovrebbero essere più rispondenti alla realtà dei settori produttivi: l'attuale classificazione per codici ATECO esclude spesso molte aziende, mentre sarebbe più efficace **un approccio basato sulle filiere**, che includa sia i produttori sia i fornitori di servizi.
- Introdurre **strumenti di microfinanza** più mirati alle start-up femminili, anche in forma cooperativa o societaria semplificata.
- **Riconoscere un contributo** – anche parziale – dei costi di progettazione collegati ai bandi, anche nella forma di voucher che agevolino le imprese femminili nell'accesso a servizi professionali specifici (commercialisti, consulenti, esperti di bandi).

AZIONI DI SVILUPPO

Pensando ad azioni più strutturali, emerge la richiesta di investire molto di più sulla formazione, nello specifico:

- percorsi formativi dedicati alle **figure che si occupano di progettazione** all'interno delle imprese;
- Formazione gratuita specifica su **controllo di gestione e finanza d'impresa, accesso ai fondi, business planning e marketing digitale**.

Si evidenziano altresì la necessità di una maggiore sinergia ed integrazione tra le misure regionali e quelle nazionali in modo da evitare duplicazioni o sovrapposizioni, così come la richiesta di un maggiore coinvolgimento delle rappresentanze imprenditoriali al fine di individuare soluzioni e procedure più efficaci, accessibili e rispondenti alle reali esigenze (ma anche skills e risorse) delle imprese femminili, in un'ottica di maggiore prossimità e targetizzazione degli interventi.

6.6 Percezione e valutazione delle politiche di sostegno

Le misure pubbliche di sostegno alle imprese femminili risultano insufficienti rispetto alle reali necessità del sistema produttivo.

Emerge un atteggiamento di fiducia solo parziale verso le politiche pubbliche, determinato da una percezione negativa di efficacia, accessibilità e trasparenza dei bandi, così come di ritardi nei pagamenti e risposte tardive dalle istituzioni competenti.

La fiducia cresce invece quando gli strumenti sono chiari, ben comunicati e accompagnati da supporto tecnico reale ed è più forte nei confronti degli enti locali, percepiti come meno distanti e più operativi rispetto ai bisogni quotidiani delle imprese, rispetto alle misure nazionali.

Le imprenditrici sentono il forte bisogno di politiche più stabili, accessibili e di lungo periodo. Nonostante ci sia molto interesse per opportunità di sostegno e di sviluppo, le aziende percepiscono il sistema come troppo frammentato e di difficile accesso, specialmente per chi non ha competenze specifiche o punti di riferimento.

Il nostro Paese possiede un potenziale imprenditoriale significativo sul fronte femminile e giovanile, ma per valorizzarlo pienamente è necessario rafforzare l'intera filiera del supporto pubblico: informazione, formazione, accompagnamento, finanziamenti trasparenti e strumenti calibrati sulle reali esigenze territoriali. Solo attraverso un approccio integrato e di lungo termine sarà possibile trasformare il capitale umano e creativo dell'imprenditoria femminile in un motore stabile di innovazione, sviluppo inclusivo e sostenibile, che può portare benefici a tutto il sistema. Il rafforzamento del dialogo tra gli enti istituzionali, soggetti erogatori, organi ispettivi e associazioni di categoria è auspicabile per rendere più fluido ed efficace questo sistema di sviluppo del tessuto imprenditoriale femminile che risulta spesso ancora minato da fattori di pregiudizio culturale e mancanza di infrastrutture adeguate.

7. Economia circolare e ciclo dei rifiuti

a cura di Paolo Pirani²⁷³

7.1 L'economia circolare nei servizi pubblici locali

Dalla fine del XX secolo, il consumo di risorse naturali ha subito una crescita senza precedenti, con un incremento particolarmente rapido nei paesi più sviluppati. L'attuale modello economico globale si basa su un approccio lineare, orientato alla produzione di quantità sempre maggiori di beni, realizzati nella quasi totalità con materie prime vergini che, una volta terminato il loro ciclo di vita, vengono generalmente dismessi e smaltiti compromettendo il valore e la funzionalità, sia degli oggetti stessi sia dei materiali che li compongono. Questo sistema determina una continua necessità di estrarre nuove risorse, alimentando attività produttive inquinanti e generando enormi quantità di rifiuti da trattare. Negli ultimi decenni, la crescente consapevolezza riguardo ai limiti delle risorse naturali, alla pressione ambientale derivante dalla produzione industriale e all'aumento esponenziale dei rifiuti ha stimolato l'emergere di nuovi paradigmi economici orientati alla sostenibilità. In questo contesto si inserisce il concetto di economia circolare, un modello sistemico che mira a dissociare la crescita economica dall'uso delle risorse finite, attraverso strategie di rigenerazione, riutilizzo e riduzione degli sprechi. L'economia circolare si propone dunque come alternativa al tradizionale modello lineare **"estrazione-produzione-consumo-smaltimento"**, cercando di trasformare ogni fase del ciclo produttivo e di consumo in un'opportunità per valorizzare i materiali e mantenere il più a lungo possibile il valore dei prodotti all'interno del sistema economico.

I primi riferimenti all'opportunità di sviluppare un'economia di tipo circolare risalgono agli anni '60 del XX secolo. L'origine della speculazione filosofica in tal senso si può far risalire a un contributo presentato nel 1966 dall'economista Kenneth Ewart Boulding in occasione della sesta edizione della manifestazione Resources for the Future Forum on Environmental Quality in a Growing Economy (Washington D.C.). Nel paper, intitolato The Economics of the Coming Spaceship Earth, Boulding riflette sulle implicazioni evolutive che derivano dall'evidenza della biosfera come sistema chiuso, evidenza le cui basi poggiano sul periodo delle grandi scoperte geografiche, ma i cui effetti sono divenuti praticamente tangibili soprattutto a partire dalla II Guerra Mondiale.

Il concetto che sta alla base dell'economia circolare è dunque quello di un Pianeta Terra che deve comportarsi come un'astronave, dove nessuna risorsa è illimitata (che si tratti di materia o energia) e dove qualunque cambiamento e processo produttivo implica un incremento dell'entropia; in questo contesto, l'uomo deve inserirsi in un sistema ecologico necessariamente ciclico e finalizzato, per quanto possibile, a riprodurre (riciclare/recuperare) la materia utilizzata, processo per cui deve poter disporre della necessaria energia. Nello stesso periodo, l'economista Nicholas Georgescu-Roegen ha approfondito il concetto dell'entropia applicato ai sistemi produttivi (The Entropy Law and the Economic Process, Harvard University Press, 1971), per cui ogni processo economico di tipo produttivo, che impiega merci ed energia in un sistema isolato, aumenta l'entropia e intacca il volume complessivo di energia utile, idonea a compiere un lavoro, disponibile per il futuro.

Per contrastare l'impatto ambientale derivante dall'uso insostenibile delle materie prime, l'Unione Europea, già da qualche anno, ha avviato una serie di iniziative volte a favorire la transizione verso un'economia circolare, assumendo un ruolo di guida nella promozione dell'economia circolare, riconoscendone il potenziale sia in termini ambientali che economici. Una tappa fondamentale è stata rappresentata dalle proposte della Commissione Europea chiamato **"Pacchetto sull'Economia Circolare"** del dicembre 2015, per misure legislative e operative volte a incentivare il riciclo, ridurre i rifiuti e promuovere un uso più efficiente delle risorse. Questo pacchetto ha segnato l'inizio di una transizione sistemica, concretizzata nelle direttive approvate nel 2018, che hanno incoraggiato gli Stati membri a adottare strategie nazionali in linea con tali obiettivi. Questo modello, che si fonda sulle politiche europee già esistenti in materia di gestione dei rifiuti e riciclo, introduce una prospettiva trasformativa, orientata a massimizzare l'uso dei prodotti attraverso strategie di riutilizzo, riparazione e rigenerazione. Un principio cardine dell'economia circolare è la **Responsabilità Estesa del Produttore (EPR)**, secondo il quale la responsabilità del fine vita dei beni immessi sul mercato è in capo a chi li produce e che comprende tutte le fasi del

²⁷³ Consigliere CNEL. Il presente contributo è stato realizzato dalla Fondazione Utilitatis e da Utilitalia (autori: Francesca Mazzarella, Direttrice Utilitatis, Luca Mariotto, Direttore Settore Ambiente Utilitalia, Valeria Grippo, Ricercatore Senior).

ciclo: raccolta, trattamento, riciclaggio e recupero. L'EPR mira in sostanza ad internalizzare le esternalità ambientali e a fornire un incentivo per i produttori affinché tengano in debito conto gli impatti ambientali determinati dai loro prodotti nel corso dell'intero ciclo di vita, dalla fase di progettazione fino al termine della loro funzione. Insieme ad altri strumenti economici, l'EPR incoraggia un cambiamento nel comportamento di tutti gli attori lungo la filiera dei rifiuti: produttori, distributori, consumatori-cittadini, enti locali e gestori del ciclo dei rifiuti.

L'economia circolare rappresenta un elemento chiave per la realizzazione degli obiettivi del Green Deal europeo, puntando alla neutralità carbonica attraverso la costruzione di una società equa e prospera, basata su un sistema economico moderno e competitivo. Tale processo è stato ulteriormente rafforzato nel marzo 2020 con la pubblicazione del *"Nuovo Piano d'Azione per l'Economia Circolare"*, parte integrante del più ampio *"European Green Deal"*. Questo documento strategico ha ampliato l'ambito d'azione, includendo settori ritenuti prioritari come elettronica, tessile, costruzioni e imballaggi. Tra le innovazioni più rilevanti introdotte vi sono la promozione del cosiddetto *"diritto alla riparazione"*, l'implementazione dell'eco-design, e l'introduzione di criteri di sostenibilità vincolanti lungo l'intero ciclo di vita dei prodotti.

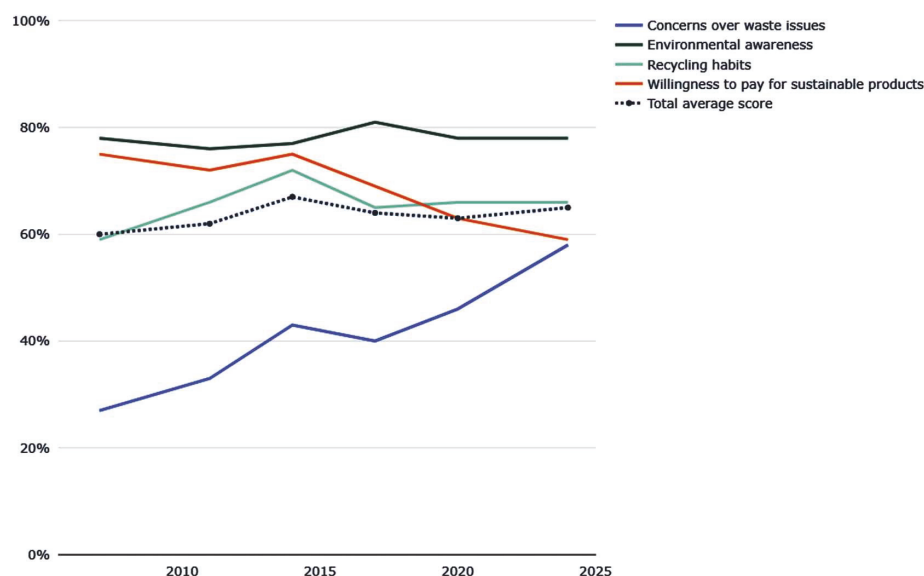
Figura 1 – Nuovo piano d'azione per l'economia circolare [Elaborazione Utilitatis su normativa europea]



Anche l'Italia, in linea con gli indirizzi europei, ha vissuto in questi anni, un processo di adeguamento normativo in materia di economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti, già con il *Decreto Ronchi del 1997*, che ha rappresentato un primo passo significativo verso una visione integrata del ciclo dei materiali.

È con il recepimento delle Direttive tramite il *Decreto Legislativo 116/2020, "Pacchetto Europeo sull'Economia Circolare"* del 2018 che l'Italia ha iniziato a delineare una strategia più organica. Il recepimento di queste direttive ha introdotto elementi chiave come l'estensione della responsabilità del produttore, la promozione della simbiosi industriale e l'obbligo di preparazione per il riutilizzo. Negli ultimi anni, inoltre, il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)* ha rafforzato l'attenzione sul tema, destinando risorse significative alla transizione ecologica e alla promozione di modelli produttivi circolari. Attualmente, l'Italia si trova in una fase di consolidamento normativo, con l'obiettivo di armonizzare le disposizioni esistenti e incentivare innovazione, tracciabilità dei materiali e progettazione sostenibile, in un'ottica di sistema sempre più integrato tra economia, ambiente e società.

Il cambiamento può, inoltre, richiedere misure di incentivazione economica. L'opportunità degli incentivi è confermata dai risultati delle indagini svolte dall'European Environment Agency (EEA) nell'ambito dei monitoraggi relativi allo sviluppo dell'economia circolare nell'Unione (Fig. 2). L'EEA rileva infatti come la maggior parte della popolazione europea sia attenta in generale ai temi dell'ecosostenibilità (negli ultimi 20 anni l'indicatore medio di sensibilità aumenta del 5% fino a coinvolgere il 65% della popolazione campionaria), ma la disponibilità a spendere di più per prodotti sostenibili diminuisce di circa il 15%.

Figura 2 - Opinioni del pubblico in tema di economia circolare

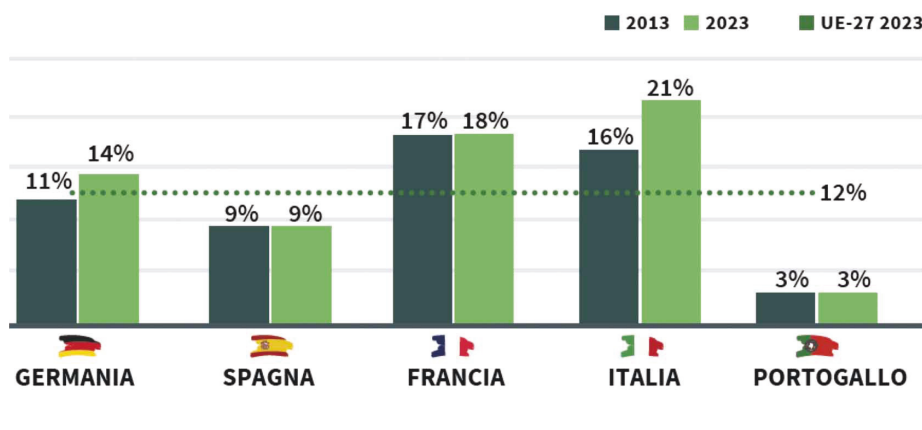
Fonte: European Environment Agency (EEA)²⁷⁴

Le utilities hanno da tempo in essere attività e investimenti rivolti all'economia circolare, con particolare riferimento al riciclo e al trattamento dei rifiuti in generale, all'efficiente gestione del servizio idrico integrato e a un sempre maggiore ricorso alle energie rinnovabili. In tal modo, le aziende dei servizi pubblici sono state, e lo saranno sempre di più in futuro, attori di primo piano nel passaggio verso un'economia circolare. In particolare, le aziende che operano nel servizio di gestione dei rifiuti, che rappresentano il comparto più tradizionalmente legato al concetto di economia circolare, svolgono un ruolo fondamentale e assumono un ruolo strategico per garantire una piena attuazione del modello circolare.

L'Italia si conferma tra i Paesi europei con le migliori performance in ambito di economia circolare, grazie in particolare a una gestione sempre più sostenibile e avanzata della filiera dei rifiuti. Nel 2023, il nostro Paese ha raggiunto un tasso di circolarità delle risorse significativamente superiore alla media dell'Unione Europea, consolidando la propria posizione di leader nel panorama europeo in termini di utilizzo efficiente dei materiali. La tendenza positiva è evidente soprattutto osservando l'evoluzione dell'ultimo decennio. Nel 2013, l'Italia già si collocava sopra la media europea, ma risultava leggermente al di sotto della Francia (16% contro il 17%). Negli anni successivi, tuttavia, il nostro Paese ha compiuto un notevole balzo in avanti, raggiungendo nel 2023 un tasso di circolarità del 21%, superando così la Francia di quasi tre punti percentuali. Questo risultato testimonia l'impegno crescente del sistema produttivo italiano nella transizione verso modelli più sostenibili e circolari.

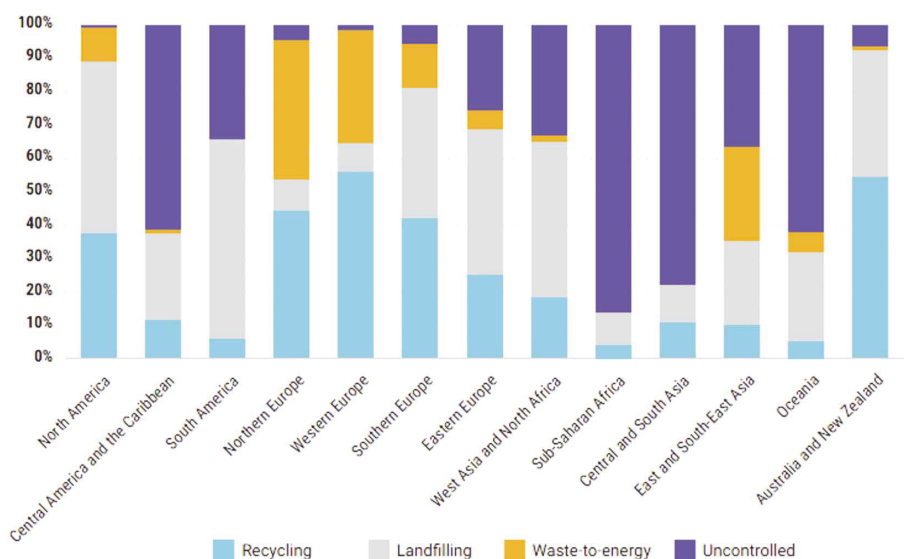
Un altro indicatore rilevante riguarda il flusso delle materie prime riciclabili. L'Italia, infatti, importa complessivamente circa 11,5 milioni di tonnellate di materiali riciclabili – 8 milioni dai Paesi UE e 3,5 milioni da Paesi extra-UE – mentre ne esporta soltanto 3 milioni di tonnellate. Questo saldo positivo evidenzia la solidità e l'efficienza del nostro comparto industriale nel valorizzare i materiali riciclati, ridurre la dipendenza dalle materie prime vergini e incrementare il tasso di riutilizzo, elementi centrali per una vera economia circolare.

274 <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/europes-circular-economy-in-facts/public-views-on-the-circular-economy>.

Figura 3 - Tasso di circolarità delle risorse [Utilitatis; Green Book 2025]

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

In Europa, aumenta rapidamente l'attenzione dei cittadini europei al corretto conferimento dei rifiuti (+20%). All'interno dei paesi europei, l'Europa nord-occidentale si distingue per percentuali relativamente elevate di raccolta differenziata e di avvio a riciclo, riuso e recupero dei rifiuti solidi urbani rispetto a tutte le altre macroaree del mondo (Fig. 4).

Figura 4 - Distribuzione regionale delle destinazioni dei Rifiuti Solidi Urbani [2020]

Fonte: UN Environment Programme, Global Waste Management Outlook 2024 "Beyond an age of waste. Turning rubbish into a resource" ²⁷⁵

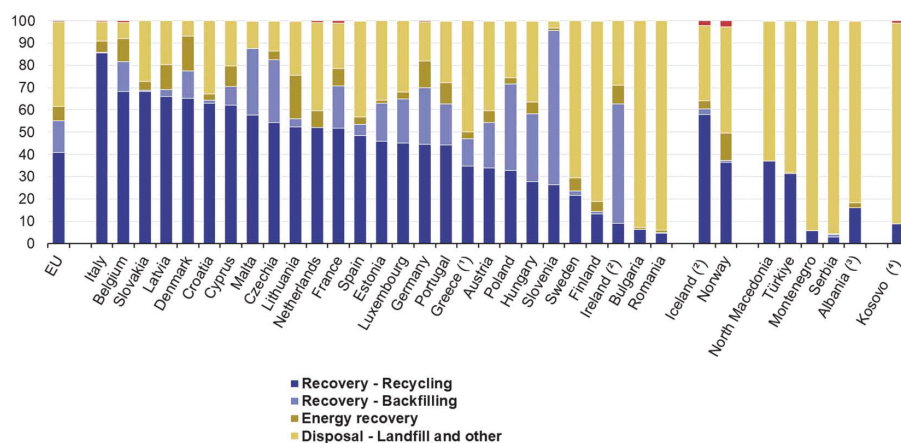
Secondo i dati dell'ISPRA, nel 2023 il settore dei rifiuti è stato responsabile del 5% delle emissioni totali di gas serra in Italia, corrispondenti a circa 20 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente. Un dato che evi-

²⁷⁵ <https://www.unep.org/resources/global-waste-management-outlook-2024>.

denzia il peso ancora rilevante che il ciclo dei rifiuti esercita sull'impronta climatica del Paese. Le principali fonti emissive restano legate allo smaltimento e all'incenerimento dei rifiuti oltre che al trattamento delle acque reflue. Negli ultimi anni, l'introduzione di politiche e normative orientate al recupero di materia ed energia, insieme all'adozione di modelli gestionali più circolari, ha contribuito a contenere l'aumento delle emissioni, pur in presenza di una crescita nella quantità di rifiuti prodotti e trattati. Nonostante ciò, il livello emissivo del 2023 rimane superiore rispetto al 1990, anno di riferimento per gli impegni internazionali di riduzione delle emissioni, segno che la strada da percorrere è ancora lunga. Accelerare la transizione verso un sistema integrato e sostenibile di gestione dei rifiuti non è solo auspicabile, ma imprescindibile. L'obiettivo è ridurre progressivamente il ricorso allo smaltimento, minimizzando le emissioni lungo l'intero ciclo di vita dei materiali.

All'interno dell'Unione Europea, tenendo conto del complesso dei rifiuti speciali e urbani, l'Italia rappresenta il primo paese dell'Unione per tasso di riciclo (85%; Fig. 5).

Figura 5 - Percentuali di trattamento dei rifiuti per tipologia di recupero e smaltimento in UE [2020]²⁷⁶



Nel 2023, la produzione nazionale di rifiuti urbani ha raggiunto 29 milioni di tonnellate, registrando un lieve incremento dello 0,7% rispetto al 2022. Parallelamente, la raccolta differenziata ha raggiunto il 67% a livello nazionale, con un miglioramento di 1,4 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Anche la percentuale di rifiuti avviati al riciclo è cresciuta, arrivando al 51%, segno che il divario tra raccolta e riciclo si sta lentamente colmando. Tuttavia, il 16% dei rifiuti urbani continua a essere smaltito in discarica e, per rispettare l'obiettivo europeo che fissa al 10% il limite massimo di smaltimento in discarica entro il 2035, sarà necessario dimezzare tale quota nei prossimi 15 anni, rendendo indispensabile un'accelerazione su più fronti.

Investire in nuova capacità impiantistica, soprattutto per il recupero energetico del rifiuto residuo, risulta necessario a garantire la chiusura del ciclo e ridurre il conferimento in discarica. Attualmente, varie aree del Paese presentano importanti gap impiantistici nel trattamento del rifiuto residuo che, nella prospettiva di conseguire gli obiettivi fissati dalle direttive sull'economia circolare è stato stimato di circa 2,5 milioni di tonnellate al 2035. Per la frazione organica, invece, il fabbisogno al 2035 è stato notevolmente ridotto, grazie ai numerosi impianti recentemente attivati o in corso di costruzione o previsti, anche grazie ai finanziamenti PNRR.

Il Sud Italia, in particolare, presenta ancora un deficit impiantistico sia per quanto riguarda il trattamento dell'organico in misura minore sia per gli impianti di recupero energetico del rifiuto residuo in misura maggiore contribuendo al differenziale di spesa per il servizio di igiene urbana che, nel 2024, presenta forti differenze territoriali. Il Sud ha registrato, infatti, la Tari più alta con 377 euro, mentre il Nord si è at-

²⁷⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Waste_statistics#Total_waste_generation.

testato a 290 euro. Allo stesso modo è stato osservato che le regioni con più alti livelli di raccolta differenziata presentano mediamente costi di gestione del servizio più bassi e al Sud, dove si registra una TARI più alta si registrano anche livelli più bassi di raccolta differenziata (49%), ad indicare che un costo di gestione del servizio più alto non corrisponde ad una maggiore qualità del servizio erogato.

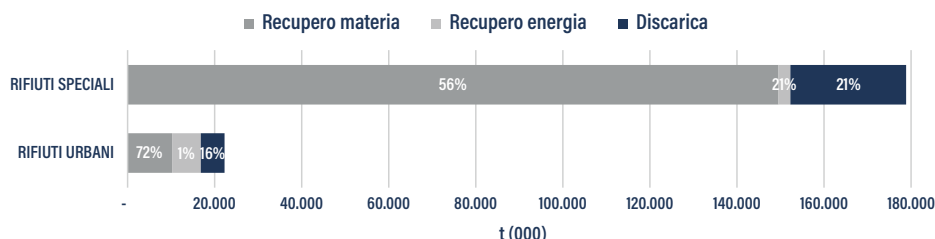
Nel corso del 2023, le attività industriali, commerciali, artigianali, di servizio, di trattamento dei rifiuti e di risanamento ambientale hanno generato quasi 164,5 milioni di tonnellate di rifiuti speciali, facendo registrare un incremento dell'1,9% rispetto all'anno precedente – una tendenza in controtendenza rispetto al calo rilevato nel 2022. Accanto a questo aumento, si segnala tuttavia un dato estremamente positivo: la percentuale di recupero dei rifiuti ha raggiunto il valore record del 73%, pari a 130 milioni di tonnellate avviate a una seconda vita, riducendo sensibilmente il ricorso allo smaltimento in discarica, che cala dell'11,2%, corrispondente a quasi un milione di tonnellate in meno.

Tra i settori maggiormente responsabili della produzione di rifiuti speciali si conferma, ancora una volta, quello delle costruzioni e demolizioni, con oltre 83,3 milioni di tonnellate, pari a circa il 51% del totale nazionale. Gran parte del recupero riguarda proprio questi materiali: più di 80 milioni di tonnellate sono state trasformate in sottofondi stradali e rilevati. Altri flussi significativi riguardano circa 21 milioni di tonnellate di rifiuti metallici, riutilizzati soprattutto dalle acciaierie del Nord, e una quota pari al 7% costituita da sostanze organiche come carta, cartone e legno, anch'esse avviate al riciclo.

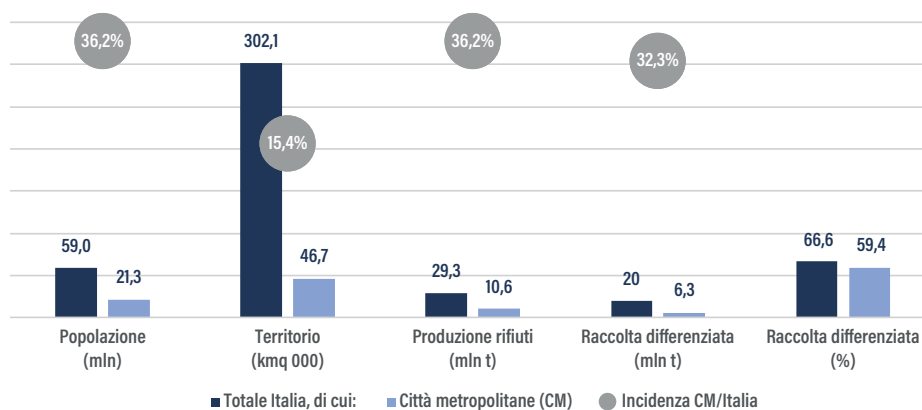
Dal punto di vista territoriale, la produzione di rifiuti speciali si concentra per oltre la metà nel Nord Italia, che da solo totalizza 94,1 milioni di tonnellate (il 57,2% del totale). Seguono il Sud con il 25,7% e il Centro con il 17,1%. La Lombardia si conferma la regione a più alta produzione, con quasi 35,9 milioni di tonnellate, pari al 21,8% del totale nazionale. Per il Centro, spicca la Toscana con 10,4 milioni di tonnellate, mentre al Sud si registra un volume complessivo di 42,3 milioni di tonnellate, con la Campania in testa (oltre 11,1 milioni), che da sola incide per oltre un quarto (26,4%) della produzione della macroarea.

Per quanto riguarda la natura dei rifiuti, quelli non pericolosi costituiscono la stragrande maggioranza, rappresentando il 93,8% del totale, e registrano un aumento di 2,8 milioni di tonnellate (+1,9%). Anche i rifiuti pericolosi mostrano un leggero incremento, pari a 193 mila tonnellate in più rispetto al 2022. In valori assoluti, i rifiuti non pericolosi ammontano a quasi 154,3 milioni di tonnellate, mentre quelli pericolosi si attestano poco oltre i 10 milioni. È il comparto manifatturiero quello che incide maggiormente sulla produzione dei rifiuti pericolosi, con una quota del 36,1%, equivalente a quasi 3,7 milioni di tonnellate. Si conferma, dunque, una duplice dinamica: da un lato, l'elevato volume di rifiuti speciali generati da un sistema produttivo ancora improntato a modelli lineari; dall'altro, una crescente capacità di recupero e avvio a riciclo, che lascia intravedere – pur con tutte le criticità ancora presenti – un'evoluzione positiva verso un'economia più circolare ed efficiente nella gestione delle risorse.

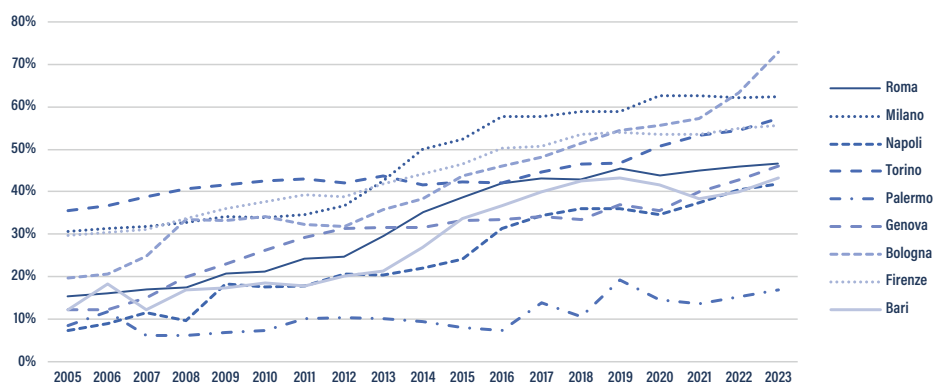
La figura 6 evidenzia graficamente sia il rapporto dimensionale fra i rifiuti urbani e i rifiuti speciali trattati in Italia nel 2023, sia l'importanza del recupero di materia e del riciclaggio nella destinazione finale dei rifiuti dei settori produttivi. Si evidenzia come il recupero energetico prevalga nel caso dei rifiuti solidi urbani rispetto ai rifiuti speciali, anche in termini assoluti. Ciò dipende dalla maggiore qualità e omogeneità degli scarti di produzione che caratterizza il comparto dei rifiuti speciali rispetto agli urbani, che ne rende più agevole il riciclo e recupero di materia. I rifiuti urbani sono invece composti di materiali misti post consumo, con frazioni differenziate che mantengono un'elevata presenza di componenti estranee, con un maggior volume di scarti finali, per i quali il recupero energetico rappresenta il miglior risultato ambientale (riduzione dei volumi e della pericolosità dei residui che vanno a smaltimento dopo la fase di termovalorizzazione; contributo al bilancio energetico, soprattutto nei paesi come l'Italia dove l'energia è prodotta prevalentemente da fonti fossili di importazione).

Figura 6 - Destinazione dei rifiuti speciali e urbani in Italia [Ispra, 2023]

Tuttavia, è proprio nel contesto urbano – e soprattutto nei centri più densamente popolati – che si rivela necessario uno sforzo ulteriore di coordinamento politico e amministrativo, in modo tale che la raccolta e la differenziazione dei rifiuti – dal punto di vista quantitativo e qualitativo – siano efficienti e coerenti con la struttura produttiva che deve reintegrare nel ciclo le materie prime seconde e l'energia di recupero. La figura 7 mostra l'incidenza delle Città metropolitane sulla produzione dei rifiuti solidi urbani in Italia. Sul 15% del territorio nazionale insiste il 36% della popolazione, viene prodotto il 36% dei rifiuti solidi urbani e il 32% della raccolta differenziata. È evidente come la densità di popolazione rappresenti allo stesso tempo una difficoltà per la gestione della raccolta, ma anche una potenziale opportunità di miglioramento dell'efficacia ove l'organizzazione sia calibrata al meglio.

Figura 7 - Produzione e raccolta dei rifiuti urbani in Italia e dettaglio nelle Città metropolitane [Ispra, 2023]

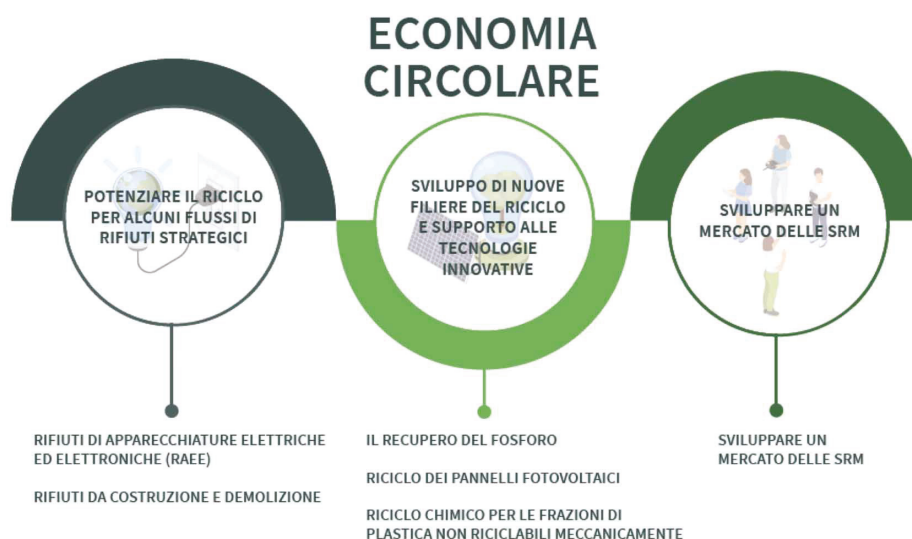
La figura 8 evidenzia la dinamica della raccolta differenziata nelle principali città italiane, dando conto di come il risultato ambientale possa in alcuni casi accelerare repentinamente, ma anche di come alcune grandi aree abbiano ancora notevoli margini di miglioramento potenziale. Se, ad esempio, tutte le Città metropolitane nel 2023 avessero raggiunto la percentuale di raccolta differenziata di Milano (68,2%), la differenziata totale in Italia sarebbe più elevata di circa un milione di tonnellate e la percentuale nazionale avrebbe superato il 70%.

Figura 8 - Andamento del tasso di raccolta differenziata nelle principali Città metropolitane [Ispra, 2023]

Ma è soprattutto sul lato della qualità delle frazioni differenziate che nelle grandi città si può molto migliorare. Una gestione consapevole del ciclo dei rifiuti urbani richiede la completa ricognizione del settore e il tracciamento dei flussi dei diversi materiali di scarto.

Le Città metropolitane sono potenziali laboratori di ricerca, luoghi dove la raccolta di informazioni originali sulle abitudini della popolazione e sull'interazione fra cittadini e servizi pubblici, come nel caso della raccolta dei rifiuti, può fornire ai policy maker e agli amministratori locali la base conoscitiva indispensabile per programmare e organizzare servizi di qualità, per indirizzare lo sviluppo dell'economia locale verso la sostenibilità di un futuro circolare, per fare la differenza.

Per abilitare una vera economia circolare, occorre, infatti, agire su più livelli in modo coordinato. Da un lato, è essenziale migliorare ulteriormente la qualità della raccolta differenziata e incrementare il riciclo, soprattutto per alcune tipologie di rifiuti strategici. Dall'altro, l'Italia deve investire con decisione nello sviluppo di nuove filiere del riciclo, potenziando il parco impiantistico nazionale, adottando tecnologie all'avanguardia e creando le condizioni per un mercato solido e competitivo delle materie prime seconde. Solo così sarà possibile ridurre la pressione ambientale, aumentare l'autonomia produttiva del Paese e contribuire al raggiungimento degli obiettivi climatici globali.

Figura 9 - Strategie per favorire lo sviluppo dell'economia circolare [Utilitatis; Green Book 2025]

Secondo i dati Eurostat, nell'Unione Europea solo il 9% delle materie prime vergini viene attualmente sostituito da materie prime seconde, ovvero materiali riciclati e reimmessi nei cicli produttivi. Questo dato evidenzia una significativa criticità nel processo di transizione verso un'economia pienamente circolare, dove il riutilizzo dei materiali dovrebbe assumere un ruolo centrale. Le materie prime seconde, infatti, incontrano ancora numerosi ostacoli nel competere con quelle vergini: problematiche legate alla sicurezza, alle prestazioni, alla disponibilità e ai costi ne limitano l'impiego su larga scala. Per questo motivo, sia a livello europeo che nazionale, si stanno adottando misure volte a creare le condizioni per lo sviluppo di un mercato competitivo e affidabile per queste risorse. Un passaggio chiave in questa direzione è rappresentato dalla definizione di criteri chiari per la cessazione della qualifica di rifiuto (*End of Waste*), al fine di equiparare le materie prime seconde, una volta rigenerate, a quelle vergini, consentendone la piena commercializzazione.

A tal proposito, da un recente studio fatto da Utilitalia ed Enea per valutare il risparmio energetico associato all'utilizzo di MPS rispetto alla materia prima vergine, ha dimostrato che l'utilizzo di MPS comporta un vantaggio in termini di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni di CO₂. La valorizzazione di tale risparmio tramite strumenti innovativi quali i Titoli di Efficienza Energetica Circolare (TEEC) e crediti di carbonio (3C) renderebbe le MPS più competitive, incentivando una più efficiente domanda dei materiali e migliorando la raccolta e il riciclo dei rifiuti. Stimolando la creazione di un mercato adeguato delle MPS e valorizzando i benefici ambientali, questo meccanismo potrebbe, inoltre, favorire l'infrastrutturazione industriale, spingendo le imprese verso modelli di approvvigionamento virtuosi.

Guardando invece alle nuove filiere di riciclo, sono numerose quelle potenzialmente attivabili per il recupero di materiali, ma alcune di esse rivestono un'importanza strategica particolare. Tra queste spicca quella legata alla gestione del fine vita dei moduli fotovoltaici, domestici e industriali. Questi impianti, sempre più diffusi e ingombranti, rappresentano una doppia sfida: da un lato la necessità di una loro corretta gestione ambientale del fine vita, dall'altro un'importante opportunità di recupero di materie prime, comprese quelle critiche, fondamentali per la transizione energetica e lo sviluppo industriale dell'Italia e dell'Europa. A questo proposito, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) ha emanato il *Decreto direttoriale n. 45 del 12 marzo 2025*, che recepisce le innovazioni introdotte dal *Decreto Energia n. 181/2024 e dal provvedimento sulle materie prime critiche (DL 84/2024)*. Il documento fornisce indicazioni operative aggiornate per la gestione del fine vita dei moduli fotovoltaici incentivati con il conto energia. Tra le principali novità, l'estensione della responsabilità finanziaria del produttore anche agli impianti incentivati prima del 2014 – anno in cui tali dispositivi sono stati assoggettati alla normativa RAEE – e la possibilità per i soggetti responsabili di aderire a Sistemi Collettivi riconosciuti per la gestione dei RAEE fotovoltaici.

Tale filiera risulta particolarmente importante perché il tema delle materie prime critiche è sempre più centrale nel contesto europeo e nazionale, specialmente alla luce della crescente domanda globale e delle vulnerabilità legata agli approvvigionamenti. L'Unione Europea, infatti, dipende ancora in larga parte da importazioni provenienti da Paesi terzi, spesso caratterizzati da instabilità politica o economica, aumentando così il rischio di interruzioni nelle catene di fornitura. Per far fronte a queste sfide, l'Italia ha introdotto il *Decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84*, contenente "*Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico*". Il provvedimento punta a rafforzare la resilienza delle catene di approvvigionamento nazionali e promuovere una gestione più efficace e sostenibile di queste risorse essenziali. Tra le misure previste figurano il riconoscimento dei progetti strategici di interesse pubblico, l'istituzione di sportelli unici per velocizzare le autorizzazioni legate all'estrazione e al riciclo, la creazione di un Comitato tecnico per il monitoraggio delle catene di fornitura e delle scorte nazionali, e l'avvio di un Registro nazionale delle imprese strategiche operanti nel settore.

In questo quadro, una gestione efficiente dei rifiuti assume un valore ancora più strategico: rappresenta non solo uno strumento per contenere l'impatto ambientale e ridurre la pressione sulle risorse naturali, ma anche un'opportunità concreta per recuperare materiali preziosi e rafforzare l'autonomia industriale del Paese. Il riciclo e il riutilizzo di materie prime critiche, infatti, possono contribuire a costruire un'economia più resiliente, sostenibile e competitiva, in linea con gli obiettivi della transizione ecologica. Va comunque sottolineato che nonostante i progressi raggiunti, rimane ancora lontano il traguardo di una significativa riduzione della produzione complessiva di rifiuti. Fino a quando non si riuscirà a realizzare un disaccoppiamento strutturale tra crescita economica e generazione di rifiuti, i principali margini di miglioramento continueranno a derivare da interventi sulla gestione e non da una trasformazione profonda dei modelli di produzione e consumo.

7.2 Organizzazione e gestione del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani nel territorio italiano

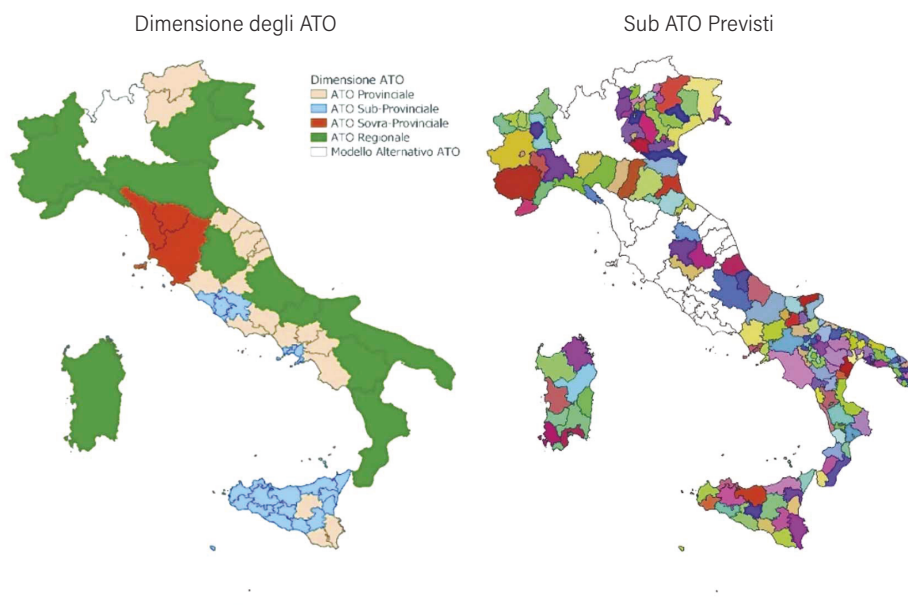
La gestione dei rifiuti urbani in Italia si sviluppa all'interno di una complessa governance multilivello, in cui molteplici attori istituzionali intervengono a vario titolo e su diversi livelli di competenza. Questi soggetti concorrono alla pianificazione, al controllo delle attività e alla definizione dei costi del servizio, delineando un sistema articolato ma necessario per rispondere alle esigenze di un settore in continua evoluzione.

La regolazione economico-tariffaria e della qualità del servizio è affidata all'ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente), che ha assunto questo ruolo a partire dal 2018. L'Autorità ha il compito di individuare i costi efficienti delle diverse fasi del servizio e di fissare standard di qualità tecnica e contrattuale, con l'obiettivo di garantire regole chiare e uniformi. Queste regole devono incentivare gli operatori a migliorare le prestazioni, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi ambientali stabiliti dalla normativa nazionale ed europea. ARERA opera all'interno di un quadro istituzionale in cui le competenze sulla gestione dei rifiuti sono distribuite tra diversi livelli di governo: Ministero dell'Ambiente, Regioni, Province, Comuni e gli Enti di Governo d'Ambito (EGA). A ciascuno è attribuito un ruolo specifico, che spazia dalla definizione degli indirizzi generali e delle strategie fino all'organizzazione e alla gestione operativa sul territorio. Il sistema è strutturato attorno al concetto di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), previsti dalla normativa nazionale per superare la frammentazione della gestione e favorire economie di scala. Gli ATO devono, di norma, avere una dimensione almeno pari a quella provinciale o metropolitana, considerando parametri fisici, demografici, infrastrutturali (come la rete stradale e ferroviaria) e impiantistici. L'obiettivo è quello di rendere il servizio più efficiente e coerente rispetto alle caratteristiche del territorio. Spetta alle Regioni, in accordo con Province e Comuni, definire gli ATO all'interno dei propri confini e individuare l'Ente di governo d'ambito responsabile dell'organizzazione del servizio. Gli Enti Locali sono tenuti ad aderire a tale organismo, partecipando attivamente ai processi decisionali attraverso i meccanismi di rappresentanza previsti.

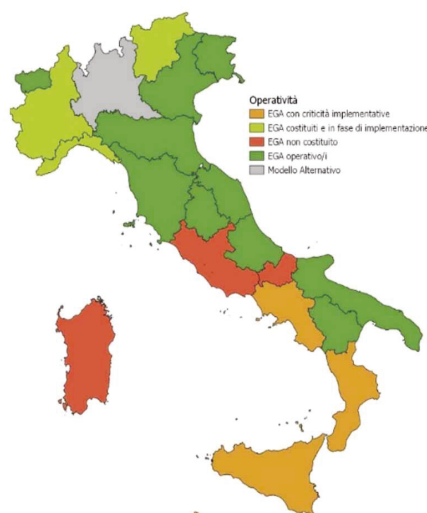
La normativa nazionale, tuttavia, prevede una certa flessibilità. Le Regioni possono adottare modelli organizzativi alternativi, purché adeguatamente motivati e in grado di assicurare il raggiungimento degli obiettivi definiti nel Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani. Allo stesso modo, è possibile derogare alla dimensione provinciale degli ATO nei seguenti casi:

- Le Regioni possono istituire bacini territoriali con dimensioni diverse da quelle provinciali, sulla base di caratteristiche socio-economiche o morfologiche peculiari, purché siano rispettati i principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza;
- Città o agglomerati urbani di grandi dimensioni possono essere suddivisi in sub-ambiti, secondo i requisiti previsti dalla legge, per rispondere meglio alle esigenze specifiche di ciascun contesto.

Ad oggi, circa il 65% delle Regioni ha optato per una perimetrazione regionale degli ambiti, scelta che mira a soddisfare i principi di autosufficienza e prossimità sanciti dalla normativa per lo smaltimento del rifiuto urbano residuo. In diversi contesti, accanto agli ambiti territoriali ottimali sono stati introdotti anche sub-ambiti o bacini di affidamento specifici per determinate attività. Questo perché la pianificazione e l'organizzazione del servizio non sempre coincidono con la gestione operativa. Ne deriva un'articolazione su più livelli, dove il territorio regionale può essere suddiviso in ambiti, sub-ambiti o bacini, a seconda della fase del ciclo di gestione dei rifiuti interessata (raccolta, trattamento, smaltimento, ecc.). Questa configurazione riflette la complessità del settore e la necessità di adattare il modello organizzativo alle specificità territoriali, pur garantendo coerenza, efficienza e capacità di risposta alle sfide ambientali e normative.

Figura 10 - Caratteristiche degli Ambiti Territoriali Ottimali [Utilitatis, Green Book 2025]

Nell'attuale assetto, gli Enti di governo dell'ambito ricoprono un ruolo importante sia in ambito di organizzazione e monitoraggio della gestione del servizio, sia in tema di compliance regolatoria. Nonostante l'obbligo per i Comuni di adesione agli Enti di governo dell'ambito imposto dalla normativa nazionale, per alcune Regioni il processo di individuazione degli EGA o la loro effettiva entrata in operatività non risulta ancora ultimato.

Figura 11 - Operatività degli Enti di governo dell'ambito [Utilitatis, Green Book 2025]

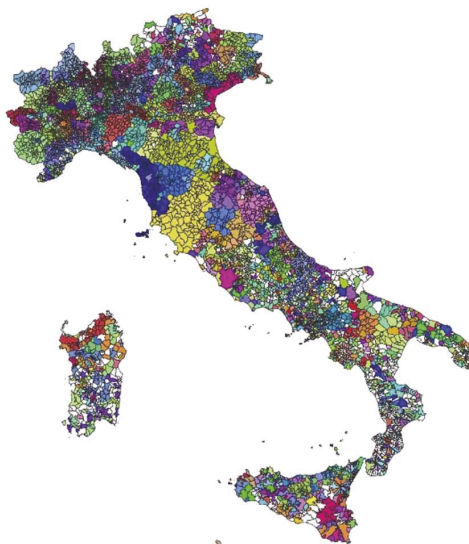
Il percorso di riordino dell'organizzazione territoriale del settore risulta ancora lontano dal conseguire i necessari connotati di razionalizzazione dimensionale e di uniformità istituzionale previsti dall'**art. 3-bis del D.L. 138/2011**.

7.2.1 Frammentazione gestionale e affidamento del servizio

Il servizio di gestione dei rifiuti si compone di fasi molto eterogenee tra loro, che rispondono a logiche gestionali differenti: le attività a monte della filiera – raccolta, trasporto e spazzamento – sono ad alta intensità di lavoro e fortemente influenzate da urbanizzazione e caratteristiche geografiche; al contrario, la gestione degli impianti è più capital intensive.

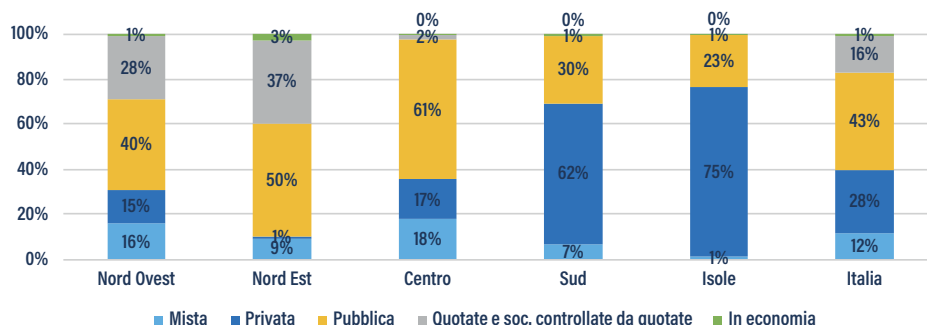
A livello strutturale, il settore è segnato da una *frammentazione orizzontale*, con numerosi gestori operanti su scala comunale, specialmente nel Centro-Sud, e da una *frammentazione verticale* delle fasi del ciclo, con pochi operatori capaci di coprire l'intera filiera. I gestori della raccolta rappresentano il primo anello operativo, interfacciandosi direttamente con enti locali, autorità d'ambito e cittadini, assumendo così un ruolo visibile e continuativo nella gestione del servizio. Secondo i dati della banca dati Utilitatis, il gestore della raccolta è stato individuato per l'87% dei Comuni, che rappresentano il 92% della popolazione e il 93% dei rifiuti urbani raccolti. Le società a partecipazione pubblica servono circa il 70% della popolazione, mentre il restante 30% è gestito da operatori privati. Le performance in termini di raccolta differenziata sono simili: 67% per i gestori pubblici, 66% per quelli privati. La frammentazione gestionale resta marcata, non solo nel Centro-Sud ma anche in alcune aree del Nord, come in Lombardia. Solo in poche Regioni, tra cui spicca la Toscana, operano gestori attivi su scala provinciale o sovraprovinciale.

Figura 12 – Operatori della Raccolta e del Ciclo Integrato per Comuni serviti [Utilitatis, Green Book 2025]

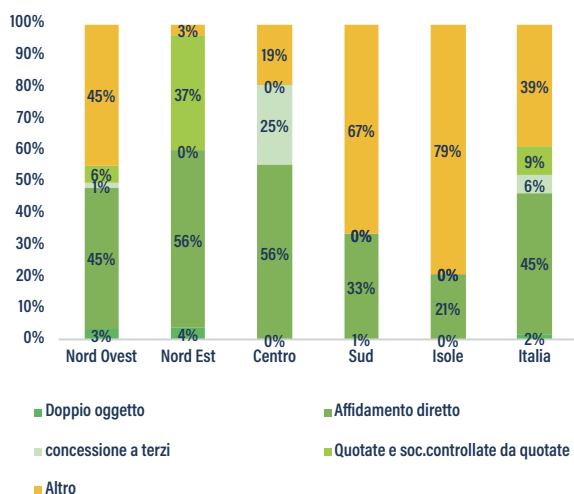
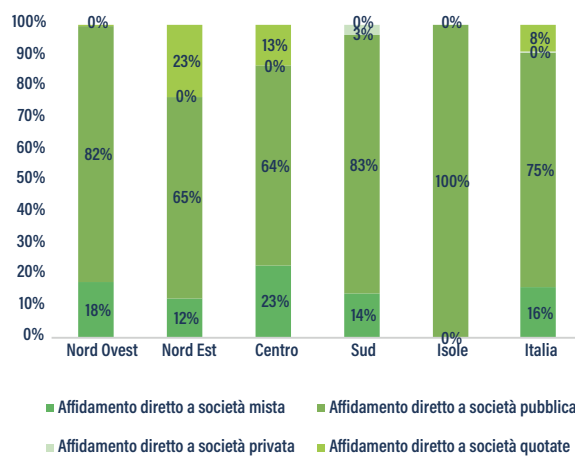


I gestori attivi nella raccolta e nel ciclo integrato dei rifiuti urbani si distinguono non solo per l'ampiezza del territorio servito e per il livello di integrazione delle fasi operative, ma anche per la natura giuridica della loro compagine societaria e per le modalità di affidamento del servizio. A livello nazionale, la maggior parte della popolazione (43%) è servita da operatori interamente pubblici, mentre le società quotate in Borsa o controllate da enti quotati a maggioranza pubblica coprono circa il 16% della popolazione. Le società miste, con capitale pubblico e privato, rappresentano il 12% degli abitanti.

Infine, una quota significativa – pari al 29% della popolazione – è servita da gestori privati tramite appalto o direttamente dai Comuni che svolgono il servizio in economia, ovvero con gestione diretta. Questo dato evidenzia la varietà di modelli organizzativi presenti sul territorio nazionale e la coesistenza di soluzioni pubbliche, miste e private nella gestione dei rifiuti urbani, ma anche la lunga strada da percorrere per arrivare ai modelli previsti dalla normativa

Figura 13 – Gestori della Raccolta del Ciclo Integrato per tipologia di azionariato [Utilitatis, Green Book 2025]

A partire dalla tipologia di azionariato e dall'analisi delle gare espletate da enti locali ed Enti di governo dell'ambito, è stato possibile effettuare una prima analisi delle modalità di affidamento per il servizio di raccolta dei rifiuti urbani o gestione del ciclo integrato. A livello nazionale, gli affidamenti diretti interessano il 45% degli abitanti (Fig. 14 a-b), di cui il 75% è rappresentato da affidamenti diretti a società pubbliche, il 16% a società miste e solo il 9% a società quotate o a società a capitale totalmente privato. Il 39% della popolazione, che sale al 79% nelle isole e al 67% al sud, è gestito da società con affidamento del servizio tramite gare d'appalto, le cui durate relativamente brevi causano un frequente ricambio della gestione del servizio. Il 9% della popolazione è gestito con affidamenti a società quotate o controllate da quotate (prevalentemente localizzate al nord-est dove rappresentano il 37% della popolazione). Infine, una quota residuale della popolazione è gestita con concessioni a terzi (6%) e gare a doppio oggetto (2%).

Figura 14a – Gestori della Raccolta del Ciclo Integrato per tipologia di affidamento [Utilitatis, Green Book 2025]**Figura 14b – Gestori della Raccolta del Ciclo Integrato per tipologia di affidamento diretto [Utilitatis, Green Book 2025]**

Alla già rilevante frammentazione gestionale del settore si aggiunge una marcata discontinuità temporale nella conduzione del servizio. A livello nazionale, infatti, la maggior parte delle gare bandite tra il 2014 e il 2024 ha avuto una durata inferiore ai cinque anni: 2.032 bandi contro 1.152 con una durata superiore. Questa tendenza è particolarmente accentuata nel Mezzogiorno, dove il 74% degli affidamenti ha una durata inferiore ai cinque anni.

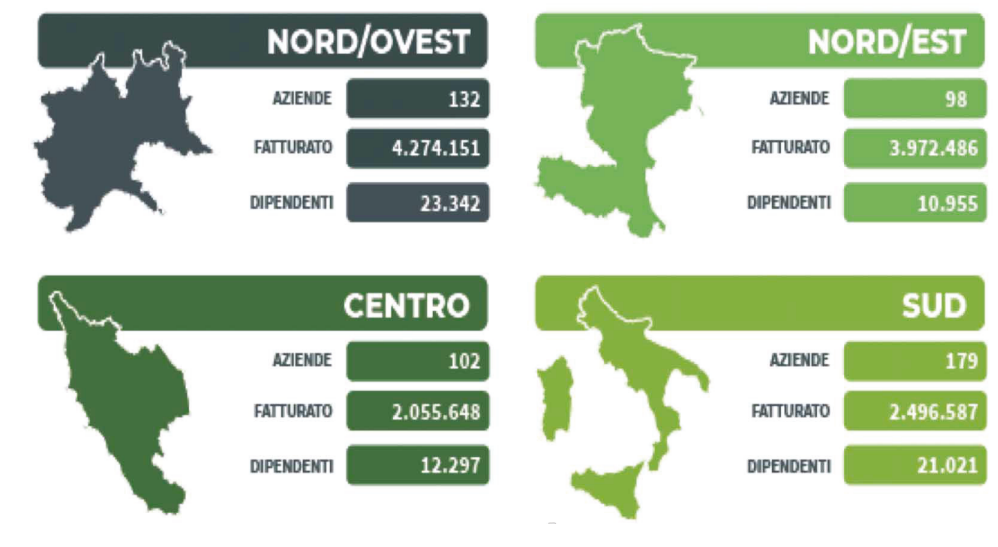
Se si osservano le gare per tipologia di attività, emerge che gli affidamenti per le attività di raccolta hanno una durata media di circa 4 anni, mentre per le fasi di avvio a recupero e smaltimento la durata media scende a circa 2 anni. Questi dati evidenziano una certa instabilità contrattuale che può ostacolare investimenti strutturali e una pianificazione efficace a lungo termine.

7.2.2 Assetto economico patrimoniale dei gestori industriali

Il settore della gestione dei rifiuti urbani si contraddistingue per un'elevata dispersione, sia orizzontale, causata dall'elevato numero di operatori, sia verticale, dovuta alla presenza di numerosi gestori specializzati nelle fasi a monte o a valle della filiera e di pochi grandi operatori in grado di chiudere il ciclo di gestione.

Nel corso del 2023, queste aziende hanno generato un fatturato di poco più di 13 miliardi di euro, equivalente a circa lo 0,6% del PIL nazionale. Esse impiegano più di 86 mila lavoratori diretti, rappresentando lo 0,33% del totale degli occupati in Italia e l'2,46% degli occupati nel settore industriale. Analizzando la panoramica della distribuzione territoriale dei gestori, degli addetti e del fatturato nelle diverse macroaree italiane, osserviamo come il Sud e le Isole risultino essere l'area con la maggiore concentrazione di aziende (35%) con un numero di occupati del 31% che contribuiscono al 20% del fatturato totale. Nel Centro, invece, si trovano il 20% delle aziende che rappresentano il 18% degli occupati e il 16% del fatturato di settore. Nel Nord Est sono presenti il 19% delle imprese, che occupano il 31% della forza lavoro e generano il 16% del fatturato totale. Infine, nel Nord Ovest si registrano il 26% delle aziende, che contribuiscono al 33% del fatturato e impiegano il 35% degli occupati del settore.

Figura 15 - Distribuzione territoriale dei gestori del settore rifiuti [Utilitatis, Green Book 2025]



Dall'analisi condotta sulle monoutility, che rappresentano l'80% del totale delle aziende, emerge come il fatturato (11,9 miliardi di euro) sia realizzato prevalentemente da aziende di grandi dimensioni che, nonostante in termini numerici risultano in minoranza (18%) generano il 41% dei ricavi del settore. Gli operatori della raccolta, che rappresentano il 53% del totale, registrano il 35% dei ricavi totali occupando il 53% degli addetti del settore (Fig. 16a). I gestori integrati rappresentano, invece, il 17% degli operatori totali generando il 34% del fatturato totale e occupando il 37% degli addetti totali. In maniera complementare, la categoria dei gestori di impianti forma il restante 31% di aziende del settore e genera il 30% dei ricavi impiegando il 10% della forza lavoro (Fig. 16b).

Figura 16a - Distribuzione degli operatori e del fatturato di settore per classi dimensionali [Utilitatis, Green Book 2025]

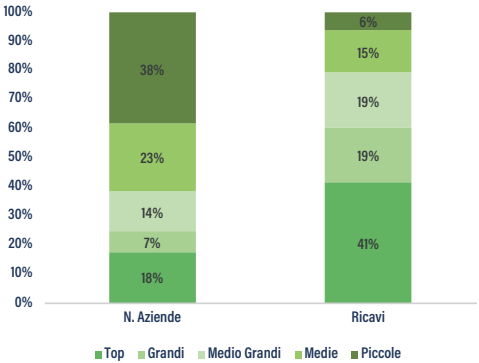
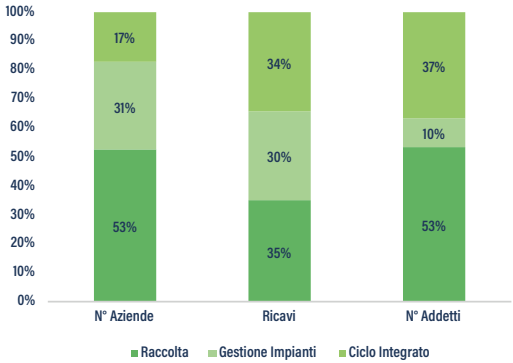
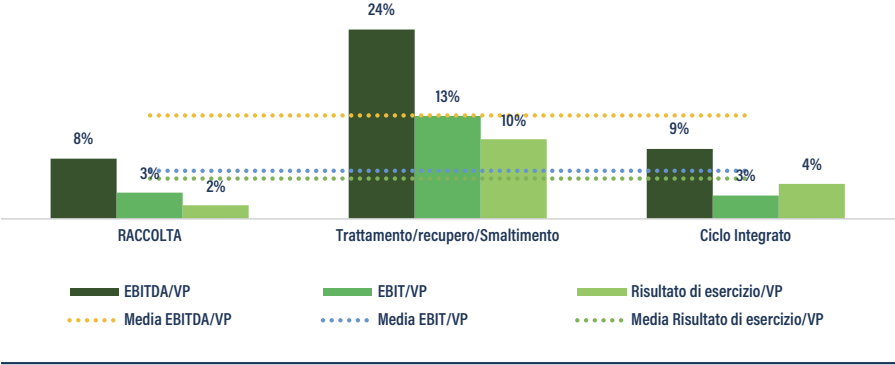


Figura 16b - Distribuzione del numero di operatori, del fatturato e degli addetti del settore dell'igiene urbana per tipologia di attività [Utilitatis, Green Book 2025]



L'analisi finanziaria evidenzia, inoltre, come sia la tipologia di attività svolta che la dimensione aziendale influenzino le performance economiche dei gestori (Fig. 17). La classificazione per attività evidenzia dei margini economici della gestione superiori per gli operatori che gestiscono gli impianti (EBITDA margine al 24%), mentre gli operatori della raccolta e i gestori integrati fanno registrare un indice inferiore (EBITDA margine rispettivamente pari all'8% e al 9%).

Figura 17 - Marginalità delle monoutility per attività [Utilitatis, Green Book 2025]



Con riferimento alle performance economiche dei gestori, queste sembrano risentire particolarmente della tipologia di attività scelta, in particolare gli operatori che gestiscono gli impianti presentano valori molto superiori alla media (ROE=18%; ROI=8%; ROS=13%).

Indice analitico per argomento

Argomento	Pagine
adattamento	14, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 115, 117, 119, 151
benessere	11, 12, 15, 36, 50, 51, 52, 53, 61, 62, 69, 71, 75, 85, 86, 102, 104, 105, 106, 107, 108, 114, 121, 124, 133, 136, 137, 141, 142, 144, 148, 150, 151, 161
cambiamento climatico	11, 14, 16, 104, 107, 108, 110, 111, 112, 136
casa	61, 121, 123, 125, 126, 127, 128
centri per l'impiego	122, 153, 155, 156, 157
diritti	24, 25, 38, 40, 65, 121, 123, 125, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 179
disabilità	13, 21, 25, 26, 30, 31, 33, 36, 39, 40, 41, 43, 48, 79, 121, 122, 123, 125, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 157
economia circolare	14, 19, 79, 81, 88, 89, 92, 93, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 121, 122, 123, 150, 164, 165, 166, 167, 168, 171
emergenze	116, 117, 118, 138
fondi	34, 39, 55, 57, 59, 64, 65, 66, 68, 75, 80, 82, 83, 94, 97, 98, 101, 110, 111, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 132, 133, 145, 148, 149, 151, 158, 159, 161, 162, 163, 164, 169
imprenditoria femminile	156, 159, 161, 162, 163
imprese	11, 12, 13, 14, 16, 18, 19, 22, 71, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 95, 96, 97, 98, 100, 101, 104, 112, 116, 119, 121, 122, 123, 130, 133, 153, 154, 155, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 172, 177
incentivi	14, 29, 38, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 95, 97, 101, 102, 143, 159, 165
inclusione sociale	12, 14, 15, 17, 21, 22, 24, 25, 26, 30, 34, 81, 102, 122, 125, 131, 133, 134, 136, 140, 141, 144, 149, 150, 151, 157
innovazione	12, 13, 14, 15, 19, 36, 38, 48, 56, 63, 70, 71, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 84, 85, 86, 87, 94, 95, 98, 101, 102, 105, 121, 122, 133, 150, 153, 157, 158, 159, 160, 161, 163, 165
istruzione	11, 13, 15, 16, 17, 18, 20, 25, 42, 44, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 118, 122, 130, 133, 134, 136, 141, 142, 159
lavoro	9, 12, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 40, 43, 62, 67, 70, 71, 72, 79, 100, 102, 116, 121, 122, 123, 124, 130, 131, 133, 135, 136, 137, 138, 139, 150, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 161, 162, 164, 175, 177, 179
mitigazione	107, 108, 110, 112, 115
occupazione	25, 63, 69, 73, 94, 105, 137, 154, 157, 158, 160
pari opportunità	27, 79, 81, 121, 123, 129, 136, 138, 142

politiche abitative	125
politiche sociali	12, 20, 24, 27, 28, 29, 33, 34, 35, 79, 142, 143, 153
povertà	11, 12, 15, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 29, 37, 42, 43, 44, 122, 124, 125, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 158
protezione civile	115, 116, 117, 118, 119
resilienza	24, 49, 50, 52, 54, 75, 89, 95, 96, 101, 108, 110, 111, 119, 125, 139, 140, 150, 151, 159, 160, 165, 172
ricerca	11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 36, 38, 53, 55, 57, 58, 62, 63, 68, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 96, 98, 105, 107, 112, 115, 116, 124, 139, 141, 156, 157, 164, 171
rifiuti	14, 16, 18, 19, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 109, 112, 113, 122, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 175, 176, 177
salute pubblica	149, 151
sanità	13, 15, 17, 18, 21, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 130, 142, 143, 159
sostenibilità	14, 21, 36, 49, 69, 70, 71, 79, 80, 81, 83, 84, 86, 88, 89, 92, 94, 95, 99, 100, 101, 102, 103, 114, 122, 123, 128, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 158, 164, 165, 171
sport	16, 61, 80, 81, 96, 97, 103, 108, 113, 114, 121, 122, 123, 130, 131, 132, 134, 135, 137, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 155, 156, 162, 166, 172, 175
università	11, 13, 16, 37, 39, 40, 45, 48, 53, 54, 55, 57, 58, 61, 62, 68, 70, 71, 73, 74, 79, 84, 85, 86, 97, 102, 115, 118, 141, 150, 153, 155, 162
welfare	12, 20, 21, 27, 122, 131, 137, 140, 156, 161, 162

Indice di tabelle, tavole, figure e grafici

CAPITOLO 3

pagina

2. Servizi per il contrasto alla povertà e alle disuguaglianze, con riferimento agli obiettivi 1 e 10 dell'Agenda ONU 2030

Tavola 1 – Rischio di povertà o esclusione sociale nelle maggiori economie dell'UE27	18
Figura 1 – Incidenza % regionale della forma di esercizio della funzione socioassistenziale dei Comuni nel 2023	26
Figura 2 – Numero di ATS per raggiungimento del LEPS e dell'obiettivo di servizio per regione (anno 2023)	27
Tavola 2 – Andamento degli Assistenti sociali a tempo indeterminato (FTE) nel triennio 2021-2024/06	28
Tavola 3 – Confronto tra le scale di equivalenza RDC e ADI	29
Tavola 4 – Nuclei con domanda accolta di ADI per regione	30
Tavola 5 – Nuclei percettori di ADI e importi erogati – dati mensili	31
Figura 3 – Il carico di lavoro degli assistenti sociali (stime full time equivalent) per macroarea territoriale e densità di beneficiari	32
Figura 5 – Esistenza di procedure formalizzate per l'attivazione di sostegni	33
Figura 6 – Percezione degli operatori riguardo i 3 problemi principali che i cittadini riscontrano nel presentare domanda di accesso all'ADI	33

4. Servizi per l'educazione, l'istruzione, l'Università e la Ricerca, con riferimento all'obiettivo 4 dell'Agenda Onu 2030

Figura 1 – Situazione realizzazione PNRR della Missione 4 (Istruzione e Ricerca) rispetto alle missioni approvate.	51
Figura 2 – Serie storica del tasso di abbandono scolastico e formativo tra i giovani 18-24enni (ELET) in Italia nel decennio 2014-2023 e confronto con media e target UE 2030 e tendenza ventennale.	58
Figura 3 – Progressi italiani verso gli obiettivi europei 2030 e confronto con i dati europei a 27 Paesi.	65
Figura 4 – Eccellenza accademica e dispersione scolastica implicita al grado 13 per regione	70

7. Servizi per la lotta agli effetti negativi del cambiamento climatico, con riferimento agli obiettivi 11 e 13 dell'Agenda Onu 2030.

Figura 1 – Variazioni percentuali delle emissioni dal 1990	111
Figura 2– Impatto percentuale delle emissioni di gas climalteranti per settore	111
Figura 3 – Emissioni nazionali di gas serra, espresse in CO2 equivalente, ovvero il loro trend e la disaggregazione settoriale.	112

CAPITOLO 4

pagina

5. Lo sport, diritto e strumento di inclusione: quadro nazionale, tendenze e politiche di sostegno

Tavola 1 – Iniziative promosse da enti territoriali per sostenere l'accesso alla pratica sportiva	142
---	-----

7. Economia circolare e ciclo dei rifiuti

Figura 1 – Nuovo piano d'azione per l'economia circolare	163
Figura 2 – Opinioni del pubblico in tema di economia circolare	164
Figura 2 – Opinioni del pubblico in tema di economia circolare	165
Figura 4 – Distribuzione regionale delle destinazioni dei Rifiuti Solidi Urbani [2020]	165
Figura 5 – Percentuali di trattamento dei rifiuti per tipologia di recupero e smaltimento in UE [2020]	167
Figura 6 – Destinazione dei rifiuti speciali e urbani in Italia	168
Figura 7 – Produzione e raccolta dei rifiuti urbani in Italia e dettaglio nelle Città metropolitane	168
Figura 8 – Andamento del tasso di raccolta differenziata nelle principali Città metropolitane	169
Figura 9 – Strategie per favorire lo sviluppo dell'economia circolare	169
Figura 10 – Caratteristiche degli Ambiti Territoriali Ottimali	172
Figura 11 – Operatività degli Enti di governo dell'ambito	172
Figura 12 – Operatori della Raccolta e del Ciclo Integrato per Comuni serviti	173
Figura 13 – Gestori della Raccolta del Ciclo Integrato per tipologia di azionariato	174
Figura 14a – Gestori della Raccolta del Ciclo Integrato per tipologia di affidamento	174
Figura 14b – Gestori della Raccolta del Ciclo Integrato per tipologia di affidamento diretto	174
Figura 15 – Distribuzione territoriale dei gestori del settore rifiuti	175
Figura 16a – Distribuzione degli operatori e del fatturato di settore per classi dimensionali	176
Figura 16b – Distribuzione del numero di operatori, del fatturato e degli addetti del settore dell'igiene urbana per tipologia di attività	176
Figura 17 – Marginalità delle monoutilità per attività	176

PAGINA BIANCA



190770166560