Relazione sui servizi pubblici 2026

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 2026

Relazione sui servizi pubblici 2026

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 2026

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 del CNEL Floriano Botta, è stata seguita da un Gruppo di lavoro composto da:

Consigliera Marcella **MALLEN**, con funzioni di Coordinatrice

Consigliere Fiovo **BITTI**

Consigliere Alessandro **GERIA**

Consigliere Massimo **GIUNTOLI**

Consigliere Emilio **MINUNZIO**

Consigliera Enrica **MORLICCHIO**

Consigliera Ivana **PAIS**

Consigliere Domenico **PANTALEO**

Consigliere Paolo **PIRANI**

Consigliere Alessandro **ROSINA**

Esperti esterni:

Dott.ssa Giuliana **COCCIA**

Dott.ssa Carla **COLLICELLI**

Prof. Efisio **ESPA**

Avv. Giovanni **FIACCAVENTO**

Dott.ssa Flavia **MELCHIORRI TERRIBILE**

Prof. Emanuele **PADOVANI**

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

Forum permanente per la diffusione della cultura del consumo responsabile e sostenibile coordinato dal Cons. Paolo PIRANI con il supporto della Dott.ssa Doriana Silvestri;

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

Per il supporto assicurato dalla struttura organizzativa del CNEL un ringraziamento va al Segretario Generale Dott. Massimiliano **MONNANNI**, alla Direttrice 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. Giuseppe **CIRIELLI**, Dott.ssa Nicoletta **MATURI**, Dott.ssa Daniela **VIOLO** e Dott. Alessandro **VOLPE**.

Per il sostegno nel coordinamento generale dei lavori un ringraziamento va agli uffici della **Presidenza CNEL**.

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:
Alma Mater Studiorum Università di Bologna; Anci; Anvur; Aran; ASviS; Auser; Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome; Consiglio Nazionale Ordine degli Assistenti Sociali; C.R.E.A. Sanità; Enac Servizi; Federcasa; Inapp; Inmp - Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà; Inps; Invalsi; Isfort; Ispra; Istat; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; Organismo indipendente per la valutazione della performance e alta consulenza del CNEL; Politecnico di Torino; Ragioneria Generale dello Stato; Scuola Nazionale dell'Amministrazione; Sviluppo Lavoro Italia; Unioncamere; Università Cattolica del Sacro Cuore; Università Lumsa; Università degli Studi di Padova; Università di Napoli "Federico II"; Upi.

Si ringraziano inoltre:
Vincenzo Anglade, Gabriella Aragona, Alessandra Burgio, Marco Buttieri, Manlio Calzaroni, Carlo Carminucci, Giovanni Andrea Cerrina, Alessandro Ciancio, Davide Ciferri, Giuliana Coccia, Daniela Conte, Paola Costantini, Roberta Crialesi, Daniela d'Angela, Anteo Di Napoli, Giovanni Fiaccavento, Francesco Giubileo, Camilla Sofia Grande, Luciano Hinna, Roberto Landi, Andrea Lanz, Giovanna Linfante, Andrea Lippi, Giustino Lo Conte, Marco Manieri, Angelo Mari, Costanza Mariotta, Manuel Marocco, Pierluigi Mastrogiuseppe, Flavia Melchiorri Terribile, Paola Milani, Leopoldo Mondauto, Donata Muto, Christian Napoli, Annachiara Palazzo, Marcella Panucci, Marilena Pappagallo, Francesco Parasiliti, Stefano Pasta, Andrea Petrella, Alessio Petrelli, Barbara Polistena, Sandra Romagnosi, Barbara Rosina, Renato Sampogna, Francesca Santello, Federico Spandonaro, Cristina Stringher, Fabio Tatti, Michaela Travaglini, Marco Trombetti, Benedetta Uda, Francesco Verbaro, Alessandro Volpe, Anna Volpi, Lisa Zanardo.

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 2025, salvo ove diversamente indicato.

La Relazione è stata approvata dalla Commissione Politiche sociali, Sviluppo Sostenibile e Terzo Settore nella seduta del 16 settembre 2026 e dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 1° ottobre 2026.

Premio CNEL "Impatto PA" 2026

La segnalazione delle buone pratiche per il premio CNEL "Impatto PA" è stata affidata al **Forum permanente per la diffusione della 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 terza edizione dell'iniziativa del premio CNEL "Impatto PA".

Con Decreto del Presidente del CNEL del 6 maggio 2026, n. 47 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 locali alle imprese e ai cittadini, composta da:

- Marcella **MALLEN**, Consigliera CNEL, con funzioni di Presidente
- Alessandra **AURELI**, Consigliera del Presidente CNEL
- Andrea **BERNARDO**, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome
- Annalisa **D'AMATO**, Associazione Nazionale Comuni Italiani
- Federica **FARNETI**, Professoressa Associata Università di Bologna
- Andrea **GARLATTI**, Professore Ordinario Università di Udine
- Pierluca **MACERONI**, Dipartimento della Funzione Pubblica
- Andrea **PACELLA**, Unione Province d'Italia
- Emanuele **PADOVANI**, Professore Ordinario Università di Bologna
- Sofia **PAIN**, Direttrice Generale CNEL
- Paolo **PIRANI**, Consigliere CNEL
- Raffaella **PORRATO**, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome
- Larissa **VENTURI**, Direttrice Generale CNEL
- Lisa **ZANARDO**, OIV CNEL

Il supporto alla Commissione è stato assicurato dalle dott.sse Nicoletta **MATURI** e Daniela **VIOLO**, dai dott.ri Giuseppe **CIRIELLI** e Alessandro **VOLPE** e dall'Avv. Giovanni **FIACCAVENTO**, ai quali vanno i ringraziamenti per l'impegno profuso nella realizzazione dell'iniziativa.

Indice

Prefazione: Renato Brunetta 8

Introduzione: Marcella Mallen 12

CAPITOLO 1

Le amministrazioni pubbliche italiane: il quadro generale
a cura di Efisio Espa

1. Introduzione 23
2. Le regole fiscali in ambito europeo e la loro trasposizione nell'ordinamento italiano: lo stato dell'arte 25
3. La semplificazione delle procedure amministrative per il miglioramento della P.A. 27
4. La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione 34
5. Il reclutamento pubblico: consolidamento del nuovo modello di accesso alla Pubblica Amministrazione 37
6. Formazione e sviluppo delle competenze del personale della Pubblica Amministrazione 44
7. La contrattazione collettiva nel lavoro pubblico contrattualizzato: la chiusura della stagione contrattuale 2022-2024 e l'avvio del nuovo triennio 2025-2027 59

Scheda tematica: Dalla performance alla programmazione integrata: evoluzione dei sistemi di programmazione e valutazione della Pubblica Amministrazione 61

Scheda tematica: L'evoluzione delle politiche di riforma della Pubblica Amministrazione dal 2008 al 2026 71

CAPITOLO 2

L'analisi territoriale
a cura di Emanuele Padovani

1. Servizi pubblici locali tra divari nelle dimensioni di performance e territoriali 83
2. Misurare e valutare le politiche per migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici a livello regionale nel quadro dell'Agenda 2030 90
Box Le azioni per ridurre il disallineamento delle competenze green 101
3. La gestione dei rifiuti urbani 106
4. Edilizia residenziale pubblica 123
Box Politiche dell'abitare e innovazione amministrativa territoriale 134

CAPITOLO 3

Analisi di settore su comparti di servizi

a cura di Carla Collicelli

1. Introduzione 139

2. Servizi per la salute e il benessere, con riferimento all'obiettivo 3 dell'Agenda ONU 2030 147

3. Servizi per l'educazione, l'istruzione, l'Università e la Ricerca, con riferimento all'obiettivo 4 dell'Agenda ONU 2030 160

4. Servizi per il lavoro, con riferimento all'obiettivo 8 dell'Agenda ONU 2030 175

5. Servizi per le infrastrutture e i trasporti, con riferimento all'obiettivo 9 dell'Agenda ONU 2030 184

CAPITOLO 4

Focus tematici

1. Introduzione 199

2. P.I.P.P.I.: dalla sperimentazione al Livello essenziale di prestazione sociale. La costruzione di un modello nazionale per la prevenzione dell'allontanamento familiare 200

3. Invecchiamento attivo e qualità dei servizi delle pubbliche amministrazioni 214

4. Il modello M-VAT per la misurazione del disagio abitativo 220

5. L'intelligenza artificiale nella scuola italiana. Politiche, competenze e trasformazioni del sistema educativo 224

6. Dallo studio all'occupazione: un confronto tra Italia e modelli europei 233

7. Sport, salute e inclusione: analisi e prospettive per le politiche pubbliche 240

8. Mobilità aerea diffusa, aeroporti territoriali e valore pubblico 247

CAPITOLO 5

La customer satisfaction nei servizi pubblici: sistemi di rilevazione e risultati

1. Introduzione 259
2. Il sistema delle indagini Istat Multiscopo 262
3. Le indagini di customer satisfaction nel settore pubblico 272

APPENDICE

Le buone pratiche dai territori: il premio CNEL "Impatto PA"

a cura di Emanuele Padovani

1. Introduzione 289
2. Il metodo di lavoro 290
3. Il percorso di selezione delle buone pratiche e del premio CNEL "Impatto PA" 2026 294

Prefazione

di Renato Brunetta[1]
Presidente del CNEL

Il 2026 rappresenta un passaggio importante per la Pubblica Amministrazione italiana. Con il completamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza giunge a conclusione una stagione straordinaria di investimenti e riforme che ha sottoposto le nostre amministrazioni a una prova senza precedenti per intensità, complessità e rapidità di attuazione.

Il PNRR è stato, da questo punto di vista, un grande stress test della capacità amministrativa del Paese. Ha richiesto alle amministrazioni di lavorare entro tempi definiti, perseguire obiettivi misurabili, rispettare milestone e target, monitorare costantemente l'avanzamento degli interventi e rendere conto dei risultati raggiunti. La Pubblica Amministrazione italiana ha dimostrato di saper sostenere questa prova, sviluppando capacità organizzative e gestionali che rappresentano un patrimonio da non disperdere.

Ma sarebbe riduttivo leggere questa prova come uno sforzo della sola PA. Il PNRR ha sottoposto a uno stress test non soltanto la Pubblica Amministrazione, ma anche il Governo e, più in generale, la politica. La sua attuazione ha attraversato stagioni politiche e Governi diversi, chiamati ad assumere, ciascuno nel proprio tempo e nella propria responsabilità, l'impegno di portare avanti un disegno unitario, rispettandone obiettivi, scadenze e risultati. È forse questa una delle eredità istituzionali più importanti del Piano: avere dimostrato che le grandi trasformazioni del Paese richiedono continuità nell'azione di governo, anche nell'alternanza politica. Continuità non significa rinunciare alle diverse responsabilità e priorità politiche, ma riconoscere che gli obiettivi strategici di medio e lungo periodo hanno bisogno di un metodo capace di attraversare la durata dei singoli esecutivi.

Proprio questo metodo, prima ancora dei singoli strumenti, non deve esaurirsi con il termine del Piano.

La conclusione del ciclo del PNRR non chiude, quindi, una stagione di trasformazione. Al contrario, apre una fase di sfida per i prossimi anni: trasformare l'accelerazione impressa da una stagione straordinaria in una capacità ordinaria dello Stato. Fare del metodo PNRR un metodo permanente non soltanto di amministrazione, ma anche di governo, capace di assicurare continuità agli obiettivi strategici del Paese oltre il tempo dei singoli programmi e dei singoli esecutivi; fare della trasformazione digitale, dell'ascolto e della valutazione dell'esperienza di cittadini e imprese gli strumenti di un miglioramento continuo dell'azione pubblica.

Si tratta, in fondo, di portare a compimento un percorso iniziato molti anni fa: il progressivo superamento di un'amministrazione prevalentemente orientata all'adempimento verso un'amministrazione responsabile dei risultati prodotti. Un percorso che ha via via posto al centro performance, valutazione, trasparenza e responsabilità e che oggi trova nella programmazione integrata e nella generazione di Valore Pubblico la sua evoluzione più matura. La stessa analisi sviluppata nella Relazione ricostruisce questa traiettoria come un ampliamento progressivo della prospettiva: dalla legittimità e dal corretto impiego delle risorse alla qualità dei servizi e agli effetti concretamente prodotti per cittadini, imprese e collettività.

Questa evoluzione richiede oggi un ulteriore salto di qualità. La Pubblica Amministrazione non può più essere pensata come la somma di organizzazioni che operano separatamente, ciascuna all'interno del proprio perimetro di competenze. La complessità dei bisogni sociali ed economici, la crescente interdipendenza delle politiche pubbliche e la velocità delle trasformazioni tecnologiche richiedono un'amministrazione capace di operare sempre più come sistema.

1 Presidente del CNEL, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

È in questa prospettiva che la digitalizzazione assume un valore strategico. Digitalizzare non significa semplicemente trasferire online procedure esistenti o aggiungere nuovi strumenti tecnologici all'organizzazione tradizionale. Significa ripensare processi, servizi e relazioni; ridurre passaggi non necessari; rendere più semplice l'accesso ai servizi; utilizzare in modo intelligente il patrimonio informativo pubblico; costruire un'amministrazione capace di rispondere con maggiore rapidità e precisione ai bisogni di cittadini e imprese.

I progressi realizzati negli ultimi anni indicano che questa trasformazione è già in atto. La diffusione delle piattaforme nazionali, dei sistemi di identità digitale e dei servizi pubblici digitali, insieme alla progressiva digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, sta modificando in profondità il rapporto tra amministrazioni e utenti. Permangono, allo stesso tempo, criticità nelle competenze digitali e nella disponibilità di professionalità specialistiche, a conferma del fatto che la trasformazione tecnologica è inseparabile dalla valorizzazione del capitale umano.

Ma proprio la maturazione della trasformazione digitale rende oggi evidente una sfida ulteriore: quella dell'interoperabilità.

Abbiamo bisogno di amministrazioni digitali, ma soprattutto abbiamo bisogno di amministrazioni connesse tra loro. Le piattaforme devono dialogare, le banche dati devono poter comunicare in condizioni di sicurezza, le informazioni già disponibili presso una struttura pubblica devono poter essere utilizzate, nel rispetto delle regole e delle competenze, dall'intero sistema amministrativo. Le reti tecnologiche devono accompagnarsi a reti organizzative e istituzionali.

L'interoperabilità non è quindi soltanto una questione tecnica. È una condizione essenziale per costruire una Pubblica Amministrazione realmente unitaria dal punto di vista di chi la utilizza. Il cittadino e l'impresa non possono essere chiamati a ricomporre ciò che l'organizzazione pubblica mantiene separato. Non dovrebbero essere costretti a fornire più volte le stesse informazioni, a conoscere la distribuzione delle competenze tra amministrazioni diverse o a orientarsi tra sistemi che non comunicano fra loro. La vera semplificazione nasce anche da qui: dalla capacità della Pubblica Amministrazione di condividere informazioni, integrare processi e coordinare decisioni, presentandosi all'esterno come un sistema coerente pur nella pluralità delle sue articolazioni.

Digitalizzazione, interoperabilità e semplificazione diventano così parti di una stessa strategia. La tecnologia abilita l'integrazione; l'integrazione consente di ripensare i processi; la semplificazione permette di restituire tempo e certezza a cittadini e imprese. È in questo passaggio che l'innovazione amministrativa produce concretamente Valore Pubblico.

Ma la trasformazione digitale produce pienamente i suoi effetti soltanto se cambia anche il modo in cui l'Amministrazione guarda a sé stessa. Digitalizzazione e informatizzazione devono accompagnarsi a una cultura della customer satisfaction, dell'ascolto e del feedback. Cittadini e imprese non sono soltanto destinatari finali di un procedimento: sono il punto dal quale misurare la qualità effettiva dei servizi pubblici. La loro esperienza deve diventare informazione, l'informazione deve diventare misurazione e la misurazione deve tradursi in capacità di correggere processi, organizzazione e servizi.

È qui che si gioca una vera e propria rivoluzione culturale. Un'amministrazione digitale non è semplicemente un'Amministrazione che utilizza più tecnologia: è un'Amministrazione che apprende. Raccoglie dati, ascolta i propri utenti, misura la loro soddisfazione, individua criticità, corregge gli errori e utilizza il feedback per migliorare continuamente. Digitalizzazione, misurazione e cultura del feedback devono diventare tre dimensioni dello stesso processo di innovazione.

Naturalmente, nessuna trasformazione può realizzarsi senza le Persone. Una Pubblica Amministrazione più digitale e interconnessa richiede competenze nuove, capacità manageriali, professionalità tecniche e una cultura organizzativa aperta alla collaborazione e al cambiamento. Per questo reclutamento e formazione non possono essere considerati politiche accessorie rispetto all'innovazione amministrativa: ne costituiscono una delle condizioni fondamentali.

Anche sotto questo profilo, la stagione di riforme avviata nel 2021-2022 ha lasciato un patrimonio concreto di strumenti e infrastrutture che occorre ora consolidare e portare a piena maturazione. Il Portale inPA ha progressivamente assunto il ruolo di infrastruttura unitaria per il reclutamento pub-

blico; Syllabus ha posto le basi per una formazione diffusa, continua e sempre più legata ai fabbisogni di competenze; le piattaforme digitali, i sistemi di identità e interoperabilità e i nuovi strumenti di programmazione e monitoraggio hanno contribuito a modificare il modo stesso in cui le amministrazioni reclutano, formano, programmano e operano. L'obiettivo è, ora, spostare ulteriormente l'attenzione dalla sola consistenza degli organici alla qualità delle competenze, alla capacità di attrarre professionalità, allo sviluppo delle persone lungo l'intero arco della vita lavorativa e alla coerenza tra competenze disponibili e obiettivi delle amministrazioni.

È questa visione sistemica che deve guidare la nuova stagione della Pubblica Amministrazione italiana. Non singole innovazioni, ma innovazioni che si tengono insieme. Non una digitalizzazione separata dalla semplificazione. Non una politica del personale separata dagli obiettivi strategici. Non sistemi di valutazione separati dalla programmazione. Non banche dati e piattaforme costruite come isole, ma un patrimonio informativo pubblico capace di alimentare decisioni migliori e servizi più semplici.

In questa prospettiva, anche la misurazione assume un significato diverso. Non si tratta soltanto di verificare se un'Amministrazione abbia svolto le attività programmate o utilizzato correttamente le risorse disponibili. Occorre comprendere se quelle attività abbiano migliorato i servizi, ridotto i tempi, aumentato l'accessibilità, semplificato la vita di cittadini e imprese, ridotto i divari e prodotto effetti misurabili sul benessere delle comunità.

È il passaggio dagli output agli outcome, che ha costituito uno dei fili conduttori delle precedenti edizioni di questa Relazione e che rimane centrale per valutare la qualità dell'azione pubblica. La Relazione annuale del CNEL nasce precisamente dalla necessità di guardare alla Pubblica Amministrazione dalla prospettiva dei suoi destinatari, misurando non soltanto ciò che essa fa, ma il valore che riesce concretamente a generare.

Una Pubblica Amministrazione moderna non è semplicemente un'Amministrazione che fa di più o che fa più velocemente. È un'Amministrazione che sa dove vuole arrivare, misura la distanza dagli obiettivi, mette in relazione risorse e risultati, condivide informazioni e competenze, dialoga al proprio interno e con la società, impara dall'esperienza e utilizza l'innovazione per migliorare concretamente la qualità della vita.

È questa la Pubblica Amministrazione di cui ha bisogno l'Italia. Ed è a questa trasformazione che il CNEL, attraverso la sua attività di analisi, ascolto e valutazione, intende continuare a contribuire.

Introduzione

di Marcella Mallen[2]

Ma se il senso della realtà esiste, allora ci deve essere qualcosa che chiameremo senso della possibilità... Cosicché il senso della possibilità si potrebbe anche definire come la capacità di pensare tutto quello che potrebbe essere, e di non dar maggiore importanza a quello che è, che a quello che non è.

(Robert Musil)

Una PA in transizione tra riforme e investimenti: il nuovo perimetro dei servizi pubblici

"I valori della Costituzione vivono nell'azione di quanti si pongono al servizio della collettività". Con queste parole, pronunciate in occasione dell'80° anniversario della Festa della Repubblica, il Presidente Sergio Mattarella ha messo in evidenza come la qualità dei servizi pubblici e la tutela dei diritti fondamentali dipendano dall'impegno quotidiano di milioni di persone che lavorano negli uffici, nelle scuole, negli ospedali e nei trasporti.

Un forte richiamo che rappresenta sia il riconoscimento dell'importanza del lavoro svolto per la collettività, sia il ruolo cruciale dei servizi pubblici nella vita dei cittadini e delle imprese e nel funzionamento stesso dello Stato.

Servizi, quali l'istruzione, la sanità, i trasporti, la sicurezza e molte altre attività essenziali, diretti a fornire a tutti i cittadini e alle imprese un accesso equo alle risorse e alle opportunità, costituiscono il principale strumento attraverso cui si concretizza il principio di solidarietà verso una società più giusta ed equilibrata.

In un contesto dalle prospettive incerte, segnato da crisi climatiche, instabilità geopolitiche e crescenti disuguaglianze, la capacità della Pubblica Amministrazione di garantire l'erogazione di servizi pubblici capillari efficienti e inclusivi continua a rappresentare un indicatore del livello di civiltà e sviluppo di un paese. Perché la qualità dell'amministrazione non è una questione interna all'amministrazione stessa: è, invece, componente fondamentale della qualità della vita, della coesione sociale e della competitività del sistema economico.

Un tema ripreso anche nelle ultime Considerazioni Finali del Governatore della Banca d'Italia, Fabio Panetta3, in cui viene analizzato l'impatto delle semplificazioni normative introdotte per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Il Governatore, nel sottolineare come i nuovi modelli burocratici e le attuali procedure più orientate al raggiungimento degli obiettivi abbiano velocizzato l'assegnazione dei contratti pubblici rispetto al passato, ha concluso con un forte richiamo politico ed economico: l'efficienza della pubblica amministrazione (la "qualità dell'azione pubblica") non è solo un fatto tecnico, ma è la base indispensabile sia per garantire la coesione sociale del Paese, sia per permettere alle imprese italiane di competere sui mercati globali.

Sulla stessa linea, il CNEL ha messo in evidenza la necessità di proseguire e rendere più efficace lo sforzo di investimento compiuto negli ultimi anni, indispensabile per rendere strutturale l'impatto del

2 Consigliera Esperta CNEL, Coordinatrice generale Relazione.
3 Considerazioni finali in occasione della pubblicazione della Relazione annuale di Banca d'Italia sul 2025, maggio 2026.

PNRR e pianificare il "dopo 2026", al fine di evitare un rallentamento della crescita e garantire la sostenibilità dei conti pubblici[4]. Inoltre, ha fatto presente che la Pubblica Amministrazione è uno degli ambiti in cui appare più evidente l'impatto del PNRR, quale strumento di accelerazione senza precedenti e straordinario investimento di *capacity building*.

Le amministrazioni hanno, infatti, dovuto imparare a programmare per obiettivi, a rendicontare secondo standard europei, a ragionare in termini di risultato. La riforma della PA, attraverso gli interventi coordinati sulle modalità di reclutamento, sulla digitalizzazione, sulla semplificazione, sulla formazione e l'innovazione organizzativa, è andata a incidere non solo sulle procedure e le infrastrutture digitali, ma sul cuore stesso dell'amministrazione pubblica: le persone, le competenze, i percorsi professionali, la capacità delle amministrazioni di attrarre, selezionare, trattenere e far crescere il proprio capitale umano[5].

Per rispondere alla sfida di proseguire il virtuoso percorso di innovazione intrapreso, la Pubblica Amministrazione è oggi chiamata ad attuare i modelli organizzativi introdotti e ad applicare metriche di valutazione e rendicontazione aderenti ai bisogni emergenti e ai rischi economici e sociali, quali le nuove forme di povertà e disuguaglianze, la crisi demografica, il cambiamento climatico, l'impatto delle nuove tecnologie.

Nell'attuale fase di transizione è, quindi, sempre più importante che la PA maturi una consapevolezza diffusa circa la necessità di consolidare i progressi realizzati, per rendere strutturale il cambiamento, scongiurare la frammentazione dei risultati ottenuti e venire incontro alle aspettative di cittadini e imprese.

La Relazione 2026 ha come propria missione quella di leggere e misurare questo delicato momento di passaggio, per monitorare se, a fronte delle riforme e degli investimenti realizzati, corrisponda un effettivo miglioramento della qualità delle amministrazioni e dei servizi.

Una missione del tutto in linea con quella delle precedenti edizioni di questa Consiliatura, già orientate a valutare l'impatto concreto dell'azione pubblica sulla vita quotidiana delle persone, la coesione sociale delle comunità e lo sviluppo dei territori.

Con la finalità ultima di coltivare il senso della realtà per comprendere il presente, insieme al senso di possibilità per costruire un futuro equo e sostenibile.

Nota metodologica e fonti condivise

Dal punto di vista normativo, la Relazione si inserisce nel quadro delle attribuzioni istituzionali conferite al CNEL dall'art. 10-bis, comma 1, lett. a) della Legge 30 dicembre 1986, n. 936. Sotto il profilo metodologico e concettuale, tuttavia, il Rapporto risente profondamente della svolta culturale impressa al sistema pubblico dal D.Lgs. n. 150/2009 in materia di performance, trasparenza e valutazione dei servizi.

È proprio l'intersezione tra il mandato ispettivo-consultivo della Legge n. 936/86 e i criteri di misurazione orientati all'utente della riforma del 2009, a conferire al documento un forte valore di indirizzo politico ed economico, finalizzato a orientare le decisioni del Parlamento e del Governo nell'allocazione delle risorse e nel superamento dei divari territoriali.

La Relazione costituisce un'opera istituzionale collegiale, frutto di un lavoro collettivo e partecipato tra domanda e offerta di servizi, che mira a ricostruire il dibattito pubblico basandosi su fonti ufficiali e autorevoli. Questo approccio, conforme all'art. 10-bis della Legge n. 936/1986, garantisce la neutralità e il valore di indirizzo dell'analisi, con l'obiettivo di offrire alle istituzioni una base conoscitiva condivisa per la valutazione dell'azione pubblica.

Le analisi sono state condotte su quattro dimensioni complementari – centrale, territoriale, settoriale e tematica – allo scopo di comprendere la reale efficacia dei servizi nella loro specificità, valutare la coerenza delle politiche pubbliche e le differenze territoriali, isolare nodi tematici operativi. Un approc-

4 "Esame del Documento di Finanza Pubblica 2026 (ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 936, articolo 10, lettera)- Memoria per l'audizione del Presidente Prof. Renato Brunetta presso le Commissioni congiunte bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati", 28 aprile 2026.

5 Cfr editoriale Presidente Brunetta https://www.cnel.it/comunicazione-e-stampa/notizie/news/detail/2026/06/22/pnrr-italia-una-storia-di-successo-6783.

cio multidimensionale che risulta fondamentale per superare la visione astratta dei dati nazionali; senza questa scomposizione, si potrebbe rischiare di scambiare una media nazionale positiva per un successo uniforme che, nella pratica, potrebbe non esistere.

La metodologia d'approccio adottata può, inoltre, definirsi mista, perché unisce la precisione dei numeri all'ascolto sociale. Sotto il profilo quantitativo, utilizza dati statistici secondari provenienti da amministrazioni, agenzie pubbliche, enti di ricerca, organizzazioni di rappresentanza. Sul piano qualitativo, l'analisi tecnica viene integrata con processi di ascolto "dal basso": consultazioni pubbliche, coinvolgimento delle parti sociali (sindacati, imprese) e delle associazioni dei consumatori. Un metodo che consente di aumentare l'ampiezza della ricerca, consentendo di valutare i servizi sia dal lato dell'offerta (efficienza della PA), sia dal lato della domanda (percezione dell'utenza).

La finalità pragmatica della ricerca, volta a fornire al Parlamento e al Governo linee guida per migliorare l'azione amministrativa, ha, infine, suggerito, nel solco delle due precedenti edizioni della XI^ Consiliatura, di consolidare l'approccio metodologico della valutazione dell'impatto, che non si limita a misurare la quantità dei servizi erogati e la spesa sostenuta, ma punta a valutare come le azioni pubbliche abbiano migliorato la qualità della vita dei cittadini e delle imprese.

Un approccio che induce a leggere i servizi pubblici non più come meri atti amministrativi, ma come dimensione integrata del benessere collettivo, nel quadro degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU, individuata nel Programma della XI^ Consiliatura quale "focus" di particolare attenzione e prioritario.

Ne consegue che l'attenzione si sposta dall'efficienza di un servizio, al suo impatto sul benessere sociale, economico e ambientale. Un salto culturale – dall'*output* all'outcome – che porta la PA a superare la logica della rendicontazione formale, per adottare quella della responsabilità sostanziale, che mette al centro la persona, la comunità, l'impresa.

Un'ulteriore scelta di metodo, presa nell'intento di migliorare la fruibilità della Relazione, riguarda le analisi di settore, in cui si è voluto privilegiare la focalizzazione su alcuni elementi di valutazione di sistema: l'attualità dell'analisi e dei dati; l'introduzione di quadri di sintesi strategica per ciascun settore; l'indicazione di punti di forza e di debolezza, di miglioramenti e criticità rispetto al periodo precedente.

L'azione di coordinamento scientifico e operativo per l'edizione 2026 ha, in questo senso, rafforzato l'obiettivo di promuovere una rigorosa cultura della misurazione e della valutazione dell'impatto dell'azione pubblica.

A tal fine, è stato richiesto a tutti i contributori e ai nuclei di ricerca un cogente sforzo metodologico, diretto a superare l'approccio meramente descrittivo delle funzioni amministrative. Il processo di redazione è stato, quindi, vincolato all'adozione di parametri valutativi strutturati: l'ancoraggio alle fonti statistiche ufficiali, fondate esclusivamente su basi documentali validate e certificate; l'adozione di metriche d'impatto tangibili e quantificabili, idonee a neutralizzare eventuali elementi di autoreferenzialità; la misurazione dei risultati concreti generati dai servizi pubblici, per verificare la reale corrispondenza tra l'allocazione delle risorse economiche e il valore sociale trasferito a cittadini e imprese.

Tale impostazione risponde alla finalità strategica di potenziare e consolidare la capacità istituzionale di monitoraggio del sistema, qualificando la Relazione annuale del CNEL quale strumento di conoscenza, valutazione e indirizzo, basato su evidenze empiriche incontrovertibili, in grado di offrire alle Camere, al Governo e alle Parti sociali un quadro di riferimento costantemente allineato alle dinamiche evolutive del Paese.

Anche quest'anno l'impegno di redigere la Relazione, incardinato politicamente nella Commissione istruttoria "Politiche sociali, Sviluppo Sostenibile, Terzo Settore", è stato portato avanti da un nutrito gruppo di lavoro, cui hanno partecipato nove Consiglieri CNEL, sei esperti esterni e due organismi del Consiglio, il Forum permanente per la diffusione della cultura del consumo responsabile e sostenibile e l'Osservatorio nazionale sui servizi sociali e territoriali.

Il raggiungimento dell'ambizioso traguardo metodologico è stato reso possibile grazie alla sinergica collaborazione di una pluralità di attori. Si esprime il più vivo ringraziamento:

- ai curatori dei capitoli della Relazione per la guida autorevole e il costante presidio del rigore scientifico del documento;
- ai contributori, agli esperti e ai nuclei di ricerca, per aver accolto con professionalità i vincoli analitici richiesti dal coordinamento;
- alle istituzioni e agli enti fornitori dei dati per il fondamentale supporto nella condivisione dei flussi informativi;
- alla struttura e al Personale del CNEL, per la preziosa opera di raccordo organizzativo, amministrativo e editoriale.

A tutti loro va riconosciuto il merito di aver tradotto gli indirizzi strategici in un patrimonio informativo comune, a beneficio delle istituzioni e dell'intera collettività.

La struttura della Relazione ed il percorso di lettura

L'impianto strutturale della Relazione si presenta, seppure con alcune modifiche, in sostanziale continuità: se, da un lato, si compone di un unico volume, a differenza delle edizioni precedenti formate da tre volumi distinti, dall'altro, mantiene la stessa tassonomia, scomponendo l'analisi in cinque ambiti, cui corrispondono altrettanti capitoli, con l'obiettivo di offrire ampie possibilità di lettura da diverse angolazioni.

Il primo capitolo comprende un quadro generale dell'evoluzione delle Amministrazioni pubbliche italiane: una prima sezione, dopo un cenno alle novità sul piano dei conti pubblici, analizza la semplificazione amministrativa e la digitalizzazione della PA anche alla luce delle riforme e investimenti del PNRR; una seconda sezione approfondisce il tema del personale, dal reclutamento alla formazione, sia dei risultati della piattaforma Syllabus che delle attività formative della SNA, aggiorna sulla contrattazione collettiva nel lavoro pubblico. A completamento del capitolo sono inserite due schede tematiche, l'una relativa alla valutazione della performance del personale, l'altra all'evoluzione delle riforme della PA succedutesi dal 2008 al 2026.

Il secondo capitolo dà spazio ad un'analisi territoriale, che innanzitutto esamina, in continuità con le precedenti Relazioni, la situazione e i progressi a livello regionale rispetto agli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030, per poi spostarsi sugli investimenti finanziati dal PNRR che interessano i territori, con riferimento al loro contributo al raggiungimento di obiettivi quantitativi definiti a livello nazionale ed europeo. Un approfondimento specifico riguarda la nuova governance territoriale delle Regioni per ridurre il disallineamento delle competenze green. Prosegue, poi, con una disamina approfondita delle performance comunali su due servizi chiave: la raccolta dei rifiuti e i servizi di edilizia residenziale pubblica.

Il terzo capitolo riguarda le analisi settoriali di quattro comparti di servizi, individuati attraverso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030. Oltre a due servizi pubblici fondamentali – come la salute e il benessere e l'educazione e l'istruzione – quest'anno la Relazione prende in esame i servizi per lavoro, con riferimento all'obiettivo 8 e i servizi per le infrastrutture, con riferimento all'obiettivo 9.

Il quarto capitolo curato da consiglieri del CNEL, su aspetti ritenuti di particolare interesse per la collettività, in ragione delle problematiche emergenti in termini di esigibilità dei servizi correlata ai diritti costituzionali di cittadinanza.

Il quinto capitolo, infine, analizza i risultati delle principali indagini sulla soddisfazione dei cittadini nei servizi pubblici, offrendo una sintesi unitaria che rielabora le indagini Istat Multiscopo e le rilevazioni settoriali. L'obiettivo è fornire una prospettiva "*people-centered*" per valutare la qualità dell'esperienza utente e la generazione di valore pubblico.

Un elemento di novità è rappresentato, infine, dall'inserimento di un'Appendice alla Relazione, diretta ad illustrare l'approccio metodologico e le fasi del processo seguito per la valutazione delle Buone Pratiche segnalate in vista dello svolgimento della terza edizione del Premio CNEL "Impatto PA", nonché a fornire i dati più significativi del procedimento.

Per la descrizione analitica delle buone pratiche si rinvia ad una apposita sezione del sito istituzionale del CNEL.

Il quadro d'insieme: progressi e asimmetrie nell'erogazione dei servizi

Le diverse analisi della Relazione, sviluppate su quattro dimensioni complementari –centrale, territoriale, settoriale e tematica – concorrono a restituire il quadro di una Pubblica Amministrazione a due velocità, dove gli sforzi di modernizzazione e l'accelerazione degli investimenti finanziari, impressi soprattutto dal PNRR, hanno prodotto indiscutibili risultati positivi, che, tuttavia, non riescono ancora a colmare le storiche disuguaglianze geografiche e sociali.

Dall'analisi del quadro generale delle amministrazioni pubbliche emergono significativi progressi sui versanti dell'attività di semplificazione dei procedimenti e della digitalizzazione della PA, sebbene permangano asimmetrie territoriali nella capillarità delle erogazioni dei servizi.

Tra i principali risultati nel corso del 2025, oltre alla semplificazione di 59 procedure in 11 differenti settori, sono proseguite la digitalizzazione di SUAP (gli Sportelli Unici per le Attività Produttive) e SUE (gli Sportelli Unici per l'Edilizia) e la standardizzazione della modulistica, attività rilanciata già nel 2024, e sono stati adottati significativi interventi normativi dei quali non possono ancora valutarsi compiutamente gli effetti applicativi.

Sul piano della modernizzazione digitale molto positivi gli andamenti registrati: in particolare, un evidente miglioramento nell'utilizzo di strumenti come l'App IO, PagoPA e i sistemi di identità digitale (SPID e CIE); una maggiore copertura di circa il 10% della "banda larga"; un aumento significativo della percentuale di utilizzo delle tecnologie digitali da parte delle PMI. Allo stesso tempo, i dati disponibili evidenziano una criticità a livello di conoscenze di base diffuse e di presenza di specialisti nell'area ICT.

Con riferimento al reclutamento del personale, nel 2025 il Portale inPA consolida il ruolo di infrastruttura ordinaria del reclutamento pubblico, registrando dati estremamente positivi sul fronte della velocità delle procedure, con una riduzione dei tempi medi dei concorsi da due anni a circa 180 giorni. Assume una rilevanza crescente il tema del ricambio generazionale, non solo a causa del limite al turnover fissato al 75% per il 2025 dalla manovra economica, ma anche per la difficoltà dei concorsi pubblici, seppur digitalizzati e accelerati, ad attrarre giovani talenti. Una criticità nel reclutamento che sposta l'attenzione, in linea con la Riforma 2.3 del PNRR, dalla riattivazione delle procedure e tempestività del reclutamento alla capacità di attrazione e alla progressione delle carriere, con l'effetto di passare dalla considerazione della sola quantità dei dipendenti alla dimensione qualitativa del capitale umano.

In tale prospettiva diventa centrale la funzione della formazione, che anche attraverso la previsione, a partire dal 2025, dell'obiettivo standard annuale pari a 40 ore, viene ricondotta esplicitamente al sistema della performance: ai dirigenti è, infatti, richiesto di programmare i percorsi individuali, rilevare i fabbisogni, assegnare gli obiettivi formativi, monitorarne il conseguimento e valutarne gli effetti. Le evidenze quantitative disponibili per una valutazione riguardano la piattaforma Syllabus, l'infrastruttura che oggi sostiene una parte significativa della formazione trasversale del personale pubblico. I dati annuali mettono in luce una crescita continuativa della platea, con un aumento del numero dei dipendenti registrati del 31,1%, il superamento della soglia del milione di utenti e l'adesione di oltre 7.400 amministrazioni.

Un ruolo cruciale viene, inoltre, svolto dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, che negli ultimi anni ha valorizzato il proprio catalogo formativo lungo le traiettorie delle transizioni digitale, ecologica e amministrativa, in coerenza con il quadro strategico delineato dal Next Generation EU, dall'Agenda ONU 2030 e dal PNRR.

All'interno della Relazione 2026, l'analisi territoriale assume un crescente rilievo, in parallelo con il ruolo sempre più significativo delle Regioni e degli Enti locali. Sono loro, infatti, il primo presidio di prossimità, il punto di contatto tra cittadini e istituzioni, il luogo dove le politiche pubbliche prendono forma concreta e dove si misura la fiducia dei cittadini verso lo Stato. Spesso i dati medi nazionali nascondono profonde disuguaglianze locali e senza una mappa precisa delle differenze tra Regioni, Province e Comuni è impossibile impegnarsi per colmare questi divari, attraverso un'adeguata allocazione delle risorse, un controllo degli impatti sull'utenza ed il coinvolgimento dei cittadini.

Dal monitoraggio delle Regioni e delle Province autonome rispetto agli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030, curato come per le edizioni precedenti dall'ASviS, risulta un quadro differenziato per le Regioni italiane, con progressi in parità di genere (Goal 5) e consumo responsabile (Goal 12), a fronte di criticità e peggioramenti nella lotta alla povertà (Goal 1) e gestione delle risorse (Goal 6, 15).

Viene, inoltre, fornita un'originale analisi dell'allocazione delle risorse tra i 17 Goal, considerato che in questi anni il PNRR ha agito come un potenziale acceleratore per il conseguimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile, contribuendo alla transizione ecologica e digitale, alla riduzione delle disuguaglianze sociali e territoriali, al miglioramento della competitività del Paese, anche attraverso un rafforzamento della pubblica amministrazione. Gli investimenti PNRR localizzati in una singola Regione o Provincia autonoma ammontano a circa 115 miliardi di euro, valore che sale a 145 miliardi tenuto conto delle altre forme di finanziamento collegate ai progetti di investimento.

Per due misure del PNRR con un impatto sulla qualità della vita e sul benessere dei cittadini, quali le Case della Comunità e gli alloggi per studenti universitari, riconducibili rispettivamente al Goal 3 sulla salute e al Goal 4 relativo all'istruzione, attraverso un originale modello di analisi, si è messa a confronto la situazione "pre-PNRR" con lo scenario atteso "post-PNRR" e stimato l'ulteriore sforzo economico necessario per raggiungere entro il 2030 gli obiettivi definiti da normative nazionali ed europee o dalla Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS).

La Relazione ha dedicato un ulteriore approfondimento alla tematica dell'adeguamento normativo regionale al Piano Nuove Competenze-Transizioni (PNC-T), in ragione della rilevanza della governance territoriale nel contrasto al disallineamento delle competenze (*skills mismatch*). Lo strumento cardine è rappresentato dai Patti per le Competenze, attraverso cui le Regioni superano la logica della formazione standardizzata e diffondono gli standard europei nel tessuto economico locale, attivando partenariati verticali stabili tra pubbliche amministrazioni, università, centri per l'impiego e parti sociali. La promozione dei Patti territoriali e l'introduzione di dispositivi, flessibili come le *microcredenziali* e le attestazioni digitali, configurano un nuovo modello di servizio pubblico: una rete integrata capace di stimare i risultati occupazionali attesi e di pianificare lo sviluppo partendo dal capitale umano.

Per le performance comunali, anziché, come per le edizioni precedenti, un monitoraggio focalizzato prevalentemente sul piano dell'impegno finanziario delle amministrazioni (il livello di spesa per unità di servizio o *pro capite*), viene proposto uno studio esplorativo su due servizi chiave per la sostenibilità e l'equità sociale di una comunità: la raccolta dei rifiuti e l'edilizia residenziale pubblica.

Servizi fondamentali, non solo perché rispondono a bisogni umani primari, come l'ambiente e la salute e il diritto alla casa, ma in quanto misurano la qualità della vita urbana e guidano la transizione ecologica ed economica. L'indagine mette in evidenza significativi divari di performance e territoriali sia nella gestione dei rifiuti, sia nell'edilizia residenziale pubblica. Per superare tali criticità, si propone, in particolare, l'adozione di KPI integrati per la valutazione delle amministrazioni locali, basata direttamente sulle criticità rilevate, come il divario tra raccolta differenziata e riciclaggio effettivo, la prevenzione dei rifiuti e le discrepanze nell'Edilizia Residenziale Pubblica. L'analisi è integrata dalla descrizione di due buone pratiche di Comuni sul tema delle politiche dell'abitare e l'innovazione amministrativa.

Le analisi di settore registrano in tutti e quattro gli ambiti valutati – salute, educazione, lavoro e infrastrutture e trasporti – un importante impegno nel potenziamento delle risorse, che ha già prodotto impatti misurabili e positivi sull'utenza, migliorando l'accesso ai servizi, le prestazioni erogate e i tassi di partecipazione.

In particolare, per la salute l'incremento dell'assistenza domiciliare ha determinato più cure a casa e vicinanza al cittadino. Per l'educazione si registrano segnali positivi in diverse fasi del percorso formativo, che si collocano in un quadro di rafforzamento degli investimenti nell'istruzione e nei servizi educativi. È cresciuta l'offerta dei servizi per l'infanzia, mentre l'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione è scesa all'8,2%, proseguendo il significativo miglioramento degli ultimi anni. Anche la partecipazione all'istruzione terziaria mostra segnali positivi. Per il lavoro, il programma GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori) ha superato il target del PNRR raggiungendo 3.076.507 beneficiari, mentre

gli organici dei Centri per l'Impiego (CPI) sono cresciuti del 25%. Per infrastrutture e trasporti, gli incrementi progressivi del Fondo Nazionale Trasporti (FNT) e gli investimenti del PNRR, hanno prodotto una dotazione ferroviaria superiore alla media europea (alta velocità e rete convenzionale) e un impatto concreto sull'utenza del Trasporto Pubblico Locale, grazie all'aumento del 24% del parco autobus del 24% con 3.525 nuovi mezzi finanziati dal PNRR).

A completamento delle analisi sui servizi concorrono i focus tematici, dedicati ad approfondire un aspetto critico, un'eccellenza, un cambiamento strutturale o nuovi modelli e metriche di misurazione. I sette focus tematici di questa Relazione offrono uno spaccato verticale sulle grandi transizioni che stanno ridisegnando il valore pubblico in Italia: la transizione demografica, la transizione digitale e il consolidamento dei diritti sociali e infrastrutturali. Sono inquadrabili in tre macro aree: Welfare, Inclusione e Diritti Sociali, che comprende i focus sulla prevenzione del disagio familiare e abitativo e l'invecchiamento attivo; Capitale Umano, Formazione e Futuro, che comprende i focus su Intelligenza Artificiale nella scuola e sui servizi di accompagnamento dei giovani dallo studio al lavoro; Infrastrutture, Sviluppo Territoriale e Benessere della Comunità, che raccoglie i focus sui servizi legati alla connettività del Paese e alla qualità della vita quotidiana dei cittadini, quali la mobilità aerea e lo sport.

Contributi destinati a dare voce alle sensibilità peculiari di Consiglieri del CNEL su problematiche chiave, con l'obiettivo di arricchire la Relazione di prospettive di sviluppo delle politiche pubbliche e proposte di riforma, da elaborare sulla base di input provenienti dalla società civile e dal mercato del lavoro.

In questa ottica, la sezione finale della Relazione su "La Customer Satisfaction nei servizi pubblici: sistemi di rilevazione e risultati" può definirsi uno specifico focus tematico, che ha il significato sia di ascoltare l'utenza, sia di offrire una lettura organica della qualità percepita e della *citizen experience* nei principali servizi pubblici, superando la frammentazione delle rilevazioni attuali.

Dall'analisi dei dati ISTAT 2025 sui servizi pubblici emergono risultati positivi significativi: in particolare, la crescita complessiva degli accessi alle ASL, saliti al 43,8%, a conferma del valore del presidio sanitario di prossimità nella vita quotidiana delle persone, e all'anagrafe al 37,3%, soprattutto nei piccoli centri dove la vicinanza organizzativa permette a oltre il 40% dei residenti di usufruire agilmente dei servizi anagrafici.

La qualità dichiarata dall'amministrazione e la qualità vissuta dal cittadino non coincidono necessariamente. È nello spazio tra queste due dimensioni che la valutazione può diventare uno strumento di miglioramento.

Le criticità strutturali: i divari e l'impatto sull'utenza

L'attuazione degli interventi del PNRR e del Piano nazionale complementare (PNC), risulta sostanzialmente in linea con gli obiettivi concordati a livello europeo, come evidenziato dalla Corte dei Conti[6] che, in vista della fase conclusiva del Piano, richiama la necessità di velocizzare gli interventi in corso, assicurando, al contempo, la sostenibilità futura delle infrastrutture e dei servizi realizzati, nonché l'adozione di strumenti idonei a rilevare i benefici in concreto prodotti per la collettività.

Malgrado il sostanziale rispetto dei target formali, il processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione italiana, trainato dal PNRR, sconta ancora una serie di resistenze strutturali. A livello di PA centrale, i principali nodi da sciogliere riguardano, innanzitutto, la difficoltà di coordinamento orizzontale tra i diversi Ministeri, causata dalla persistente tendenza a operare per "silos", anziché lavorare in "rete", un approccio che frena l'effettiva interoperabilità dei dati. Del pari, analoga difficoltà di coordinamento si riscontra da parte di alcune Regioni e Comuni nei processi di unificazione procedurale, con conseguente frammentazione a livello locale.

A questa criticità si aggiungono resistenze tecniche e burocratiche nel consolidamento delle infrastrutture IT (*Information Technology*), in particolare nel delicato passaggio dai vecchi data center locali

6 Corte dei Conti, *Relazione sullo stato di avanzamento degli interventi del PNRR e del PNC*, approvata con la Delibera n. 46/2026/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato della Corte dei conti.

verso il Polo Strategico Nazionale (PSN), con problemi nel far dialogare in modo fluido le banche dati di enti diversi.

Infine, permane il fenomeno della "fuga delle competenze tecniche": la PA ha difficoltà ad attrarre e trattenere profili tecnici specialistici (ingegneri, informatici, esperti statistici), e tassi elevati di rinuncia da parte dei vincitori di concorso. Situazione resa ancora più delicata per il ritardo nella formazione e sviluppo di competenze avanzate su materie innovative, come la cybersicurezza avanzata e l'intelligenza artificiale applicata ai processi pubblici.

Il quadro si amplifica nella dimensione territoriale, dove emergono divari di diversa natura tra le diverse aree del Paese. L'analisi territoriale dell'attuazione del PNRR restituisce uno scenario più articolato rispetto ai tradizionali divari geografici, smentendo in parte la narrazione di un Mezzogiorno cronicamente rallentato. Secondo i rilievi della Corte dei conti sullo stato di avanzamento delle opere pubbliche territoriali, il Sud del Paese mostra in diversi ambiti locali una notevole capacità di esecuzione e un'accelerazione nei cantieri, favorita da interventi di taglia finanziaria più snella e da una reattiva applicazione delle procedure semplificate. Le più gravi criticità emergono, piuttosto, in chiave trasversale nei comuni di minori dimensioni e nelle aree più fragili, dove specifici interventi ad alta complessità gestionale - come l'edilizia scolastica, gli asili nido e la rigenerazione urbana - stentano a rispettare i cronoprogrammi, evidenziando che la vera discriminante non è l'appartenenza geografica, ma l'eterogeneità della capacità amministrativa e progettuale degli enti locali e nella stabilità amministrativa dei singoli enti locali.

Nel complesso, il PNRR sta raggiungendo anche le aree più marginali del Paese, ma la capacità amministrativa resta il punto decisivo per evitare che i divari si amplino anziché ridursi.[7]

Anche nei quattro settori analizzati permangono criticità strutturali. In particolare, investimenti insufficienti rispetto ai bisogni reali; carenza di personale ed organici, *in primis* penuria di infermieri e calo del 17,3% dei medici di medicina generale rispetto al decennio precedente; difficoltà di reclutamento di personale qualificato ed educativo; livelli retributivi bassi, al di sotto della media europea e ritenuti non adeguati al costo della vita, soprattutto per i lavoratori che operano all'interno dei grandi centri urbani.

Nella prospettiva dell'utenza finale, i dati Istat 2025 riportati nell'analisi sulla Customer Satisfaction, evidenziano, oltre a un divario Nord-Sud, che le principali criticità nei servizi pubblici riguardano l'accessibilità al pronto soccorso (48,2% di difficoltà a livello nazionale), i lunghi tempi di attesa presso le ASL e la scarsa flessibilità oraria degli uffici anagrafici. Le aree a bassa densità abitativa riscontrano le maggiori difficoltà, con il 72,8% dei residenti in piccoli comuni che segnala problemi nel raggiungere il pronto soccorso.

Conclusioni

La Relazione 2026, con le sue diverse prospettive di analisi e la mole di informazioni raccolte, si colloca nel mezzo di un percorso laborioso che punta a sviluppare la capacità di misurare il livello e la qualità dei servizi pubblici erogati e l'impatto concreto generato sull'utenza, ponendosi come traguardo la riduzione di asimmetrie informative tra politica e amministrazione e tra amministrazione e cittadini/utenti di servizi.

Un percorso che richiede di accrescere il dialogo e la collaborazione con le comunità, i territori, i cittadini e le organizzazioni che ne rappresentano le istanze e i valori.

Fondamentale, da questo punto di vista, si rivela la definizione di indicatori ed obiettivi tangibili e quantificabili, basata sull'uso di dati prodotti dalle statistiche ufficiali. Senza questa "infrastruttura invisibile", composta da indicatori puntuali su occupazione, salute, istruzione, lavoro, mobilità, ambiente, popolazione, non appare possibile progettare politiche pubbliche, rendicontarne l'impatto, correggerne gli errori e ridurre i divari.

7 Corte dei Conti, Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) al II semestre 2025, approvata con la Delibera n. 12/2026 delle Sezioni riunite in sede di controllo.

Motivi che hanno indotto a mantenere dritta la barra rispetto alle logiche e agli obiettivi cui è improntata la Relazione: in particolare, il focus della misurazione sull'impatto generato dall'azione pubblica, la ricerca di indicatori sintetici più rappresentativi, il consolidamento di relazioni stabili, al fine di costruire un modello di rilevazione costante e condiviso e progressivamente migliorabile.

Ringrazio le Persone e le Organizzazioni che hanno creduto nell'utilità di compiere insieme questo percorso, per le riflessioni, informazioni e analisi condivise sulla misurazione della efficienza e qualità dell'azione pubblica. Grazie alla loro apertura al dialogo e alla loro generosità, mettiamo a disposizione una Relazione che, mi auguro, saprà dare ulteriore slancio all'azione di trasparenza, rafforzamento e accountability intrapresa dalla PA.

CAPITOLO 1
Le amministrazioni pubbliche italiane: il quadro generale

a cura di Efisio Espa[8]

1. Introduzione

Nel corso del 2025 il contesto internazionale, nel quale si muove un'economia molto aperta agli scambi con l'estero quale quella italiana, è stato caratterizzato da crescenti incertezze. Alle conseguenze della guerra tra Russia e Ucraina, si sono aggiunte le situazioni di tensione in Medio Oriente – saldatesi a inizio 2026 all'apertura di un altro conflitto militare tra Stati Uniti e Iran – e quelle legate a una fase – peraltro molto confusa e tutt'altro che stabilizzatasi – aperta dall'amministrazione Trump con l'imposizione di tariffe sulle importazioni americane di beni e servizi. A tale intreccio di problemi, ognuno dei quali ancora lontano dal raggiungimento di soluzioni equilibrate, ha corrisposto una crescita limitata del PIL italiano in termini reali (0,6%) inferiore sia ai risultati ugualmente molto contenuti del 2023 e 2024 sia rispetto alla dinamica dei paesi dell'area euro (1,4%). Peraltro, nel corso del 2026, l'economia italiana sembrerebbe aver ritrovato maggiore slancio, nonostante gli impatti negativi (sia sulla crescita che, inevitabilmente, sull'inflazione al consumo) derivanti dal sensibile aumento dei prezzi delle materie prime energetiche come conseguenza della guerra tra Stati Uniti e Iran e di inedite, connesse problematiche quali la chiusura dello Stretto di Hormuz.

A questo quadro andrebbero poi aggiunte le ulteriori incertezze derivanti dal disimpegno statunitense in ambito NATO con le sue inevitabili ricadute sul piano delle spese per la difesa europea. Una situazione nella quale non sempre la risposta dell'Ue – cui sono sembrate mancare rapidità di reazione e sufficiente compattezza - è apparsa all'altezza delle sfide imposte dal deterioramento delle relazioni internazionali.

È una situazione nella quale è bene avere piena consapevolezza che la ridefinizione delle priorità del Paese inevitabilmente segnata dai cambiamenti del quadro globale, dal riposizionamento, almeno parziale, dei flussi commerciali e di approvvigionamento delle materie prime, dalle maggiori responsabilità nella costruzione di una credibile politica di difesa europea, incidono e sono a destinate a incidere sempre più sul piano dell'allocazione delle spese pubbliche e del funzionamento dell'amministrazione pubblica nel suo insieme.

Le Amministrazioni Pubbliche italiane, impegnate a fondo nelle riforme e negli investimenti inseriti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) approvato a livello europeo nel luglio 2021, hanno comunque proseguito anche durante il 2025 la fase di positivo recupero e rafforzamento della propria struttura e della loro capacità di gestione delle politiche pubbliche.

L'elemento fondamentale che ha sollecitato le nostre Amministrazioni Pubbliche nel miglioramento del loro funzionamento è stato proprio il PNRR. La presenza di scadenze vincolanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti programmati dal Piano, di significative quantità di risorse finanziarie da utilizzare a pieno, del consolidamento delle pratiche di monitoraggio degli interventi, hanno nuovamente spinto le nostre amministrazioni in direzione di quel "cambio di passo" nella loro efficienza e capacità gestionali che, del resto, era alla radice dell'inserimento di una ampia area di riforme, interessanti in primo luogo la PA, nell'articolato disegno del Piano.

I dubbi sull'efficacia del PNRR rispetto all'andamento economico e al mutamento strutturale del Paese si vanno progressivamente dissolvendo. La dimensione dell'impatto macroeconomico del Piano, grazie

8 Professore a contratto di Organizzazione e Management Pubblico, Università Luiss "Guido Carli" di Roma.

innanzitutto alla spinta proveniente dalla componente degli investimenti pubblici, ha consentito, nella media del periodo 2021 – 2025, di accrescere annualmente il PIL di un punto percentuale.

Ma sono anche le dimensioni delle riforme e degli interventi all'interno delle Amministrazioni Pubbliche nel campo del reclutamento, della formazione del personale pubblico, dell'attività di semplificazione, delle nuove modalità di programmazione integrata degli obiettivi e delle conseguenti iniziative da parte della PA, del progressivo e necessario affermarsi della cultura della misurazione e della valutazione a segnalare guadagni di efficienza e di riduzione dei tempi amministrativi, a cominciare, è un esempio della massima importanza, dalle diverse fasi di gestione degli appalti pubblici. Interventi ai quali vanno aggiunti e integrati quelli, ampi e diffusi in vari ambiti dell'amministrazione pubblica e dell'organizzazione sociale, legati alla digitalizzazione, giustizia in primo luogo. L'insieme di questi aspetti viene analizzato in dettaglio nelle pagine seguenti partendo proprio dalla "matrice" di tali interventi rappresentata dalle specifiche iniziative assunte al momento della formulazione del PNRR.

L'impegno delle Amministrazioni Pubbliche nell'attuazione del PNRR è stato affiancato nel 2025 da ulteriori passi in direzione dell'aggiustamento finanziario. Per quanto l'andamento del rapporto disavanzo / PIL, di poco superiore al 3%, non abbia consentito di anticipare l'uscita dalla procedura per disavanzo eccessivo, tale rapporto si è comunque ridotto, passando dal 3,4% del 2024 al 3,1% del 2025. Un aspetto di qualità nella nostra situazione di bilancio continua a essere rappresentato dall'avanzo primario cresciuto dallo 0,5% allo 0,8% del PIL. Solo cinque paesi dell'area euro sui 21 complessivi possono oggi evidenziare un saldo primario positivo e in ulteriore allargamento. Il saldo corrente è cresciuto per il terzo anno consecutivo e risulta pari nel 2025 al 2,2% del PIL, il che significa che ormai le entrate correnti di bilancio finanziano una parte significativa degli investimenti pubblici.

Il modello di attuazione del PNRR potrebbe, pertanto, segnare una discontinuità positiva nell'evoluzione delle nostre Amministrazioni Pubbliche. La sfida per gli anni a venire è quella di replicare un modello culturale e organizzativo che ha posto al centro dell'azione delle amministrazioni l'evidenza dei risultati concreti legati alle politiche pubbliche e alla loro valutazione, la centralità della coerenza da assicurare al rapporto tra risorse finanziarie disponibili e obiettivi, una dimensione manageriale in cui i tempi di attuazione di un intervento pubblico rispondono con maggiore regolarità a tempistiche rigorose e vincolanti. Un primo, rilevante banco di prova è costituito dagli impegni assunti in numerose aree delle politiche pubbliche (dalla giustizia alla tassazione, dalle tematiche relative all'ambiente imprenditoriale ai servizi di cura per la prima infanzia) con l'approvazione nel settembre 2024 del Piano strutturale di Bilancio di Medio – Termine.

2. Le regole fiscali in ambito europeo e la loro trasposizione nell'ordinamento italiano: lo stato dell'arte[9]

Ancora prima della definitiva introduzione delle nuove regole fiscali europee (avvenuta nel mese di aprile 2024 e di cui si è dato conto nell'ultima Relazione CNEL sui Servizi Pubblici), è stata avviata una riflessione sugli eventuali interventi normativi da adottare per adeguare l'ordinamento contabile nazionale al nuovo contesto regolatorio. Ci si è chiesto, in particolare, quali aggiornamenti fossero necessari rispetto agli attuali documenti di finanza pubblica, agli strumenti di programmazione, all'articolazione del ciclo di bilancio e all'organizzazione della spesa pubblica.

A tal fine, nei mesi di aprile e maggio 2024, si è svolta, in maniera congiunta, presso le Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, un'indagine conoscitiva. Essa ha coinvolto, in un ciclo di audizioni, i principali soggetti istituzionali competenti in materia nonché gli esperti di economia, contabilità e finanza pubblica, concentrandosi sulle prospettive di riforma degli strumenti di programmazione economica e finanziaria e delle procedure di bilancio in ambito nazionale, proprio alla luce del nuovo assetto della *governance* economica stabilito a livello europeo.

Prima di indicare le conclusioni a cui è pervenuta la citata indagine conoscitiva, occorre ricordare che le procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio sono disciplinate da una pluralità di fonti di rango diverso:

a) disposizioni di rango costituzionale, in particolare gli articoli 81, 97, 117 e 119;
b) disposizioni legislative "rinforzate", contenute nella legge 24 dicembre 2012, n. 243;
c) disposizioni legislative ordinarie, contenute nella legge 31 dicembre 2009, n. 196;
d) disposizioni dei Regolamenti delle due Camere che disciplinano l'esame parlamentare dei documenti e dei provvedimenti in cui si articola il ciclo annuale di finanza pubblica.

In proposito, nell'ambito dell'indagine conoscitiva è emersa la non necessità di modificare i suddetti articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione (così come, peraltro, le ulteriori disposizioni contenute nella legge costituzionale n. 1 del 2012). Si è, invece, convenuto sulla circostanza che l'entrata in vigore della nuova disciplina europea in materia di *governance* economica e di bilancio richieda interventi di adeguamento delle fonti normative nazionali di rango sub-costituzionale, le quali disciplinano la programmazione economica e finanziaria e di bilancio che, anche in virtù del richiamo, contenuto nelle suddette disposizioni costituzionali, alla coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, appaiono strettamente connesse a indicatori e documenti superati dalla nuova disciplina legislativa adottata a livello unionale.

Si è quindi proceduto con la costituzione, nell'ambito delle Commissioni bilancio del Senato e della Camera dei deputati, di un gruppo di lavoro per la definizione dei contenuti dei progetti di legge di iniziativa parlamentare volti a modificare le disposizioni delle citate leggi n. 243 del 2012 e n. 196 del 2009 e per il successivo avvio dell'*iter* delle predette proposte legislative.

Seppure in un contesto transitorio nell'ambito del quale la normativa nazionale di finanza pubblica non è stata ancora modificata per allinearla alla disciplina eurounitaria introdotta nel 2024, nel mese di aprile 2025, con due distinte risoluzioni delle Commissioni bilancio della Camera e del Senato, il Parlamento ha approvato, dopo pochi mesi dall'invio alle Camere del Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029, il Documento di finanza pubblica (DFP) in luogo del Documento di economia e finanza.

Il DFP è principalmente incentrato sulla rendicontazione dei progressi compiti medio tempore, in ottemperanza alla normativa europea che prevede la trasmissione alla Commissione europea di una Relazione annuale sui progressi compiti (*Annual Progress Report*) entro il 30 aprile di ciascun anno.

Il Governo, al fine di assicurare il massimo coinvolgimento del Parlamento, ha trasmesso il DFP con la medesima tempistica prevista dalla legge di contabilità e finanza pubblica, in modo tale da assicurare tempi congrui per l'esame prima del successivo invio alle istituzioni dell'Unione europea, fissato entro il 30 aprile.

9 Giustino Lo Conte, Ragioneria Generale dello Stato.

Nello stesso contesto transitorio e nelle more del completamento della revisione della normativa contabile interna, a seguito dell'approvazione di due diverse risoluzioni, nel mese di ottobre 2025, il Governo ha trasmesso alle Camere, ai fini delle conseguenti deliberazioni parlamentari, in luogo della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, il Documento programmatico di finanza pubblica (DPFP).

12 Di Giustino Lo Conte, Ragioneria Generale dello Stato.

3. La semplificazione delle procedure amministrative per il miglioramento della P.A.[10]

La politica di semplificazione sviluppata nel corso del 2025 si colloca lungo una traiettoria definita nella fase iniziale di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Nel disegno di riforma della Pubblica Amministrazione avviato nel 2021, durante il Governo Draghi e sotto la responsabilità del Ministro per la pubblica amministrazione Renato Brunetta, la semplificazione non viene configurata come un intervento isolato di riduzione degli adempimenti, ma come una delle componenti di una più ampia strategia di rafforzamento della capacità amministrativa, insieme alla revisione del reclutamento, alla valorizzazione del capitale umano, alla programmazione organizzativa e alla trasformazione digitale.

Questa impostazione assume particolare rilievo nel PNRR, nel quale la semplificazione delle procedure amministrative è strettamente connessa alla reingegnerizzazione dei processi e alla loro digitalizzazione. L'obiettivo non consiste soltanto nella modifica delle singole disposizioni normative, ma nella revisione complessiva delle modalità attraverso le quali cittadini e imprese interagiscono con le amministrazioni: riduzione dei passaggi procedimentali non necessari, uniformazione dei regimi amministrativi, standardizzazione della modulistica, digitalizzazione dei flussi informativi e progressiva applicazione del principio secondo cui le informazioni già detenute dalla Pubblica Amministrazione non devono essere nuovamente richieste all'utente.

Il programma delineato in questa fase ha previsto, in particolare, l'intervento entro il 2026 su 600 procedure considerate critiche per cittadini e imprese. Alla revisione normativa e procedurale è stato inoltre affiancato il rafforzamento della capacità amministrativa delle autonomie territoriali, anche attraverso l'impiego di 1.000 professionisti ed esperti chiamati a supportare Regioni ed enti locali nella gestione delle procedure complesse. La scelta rifletteva la consapevolezza che la semplificazione normativa, per produrre effetti concreti, dovesse essere accompagnata da competenze tecniche e capacità organizzative adeguate nelle amministrazioni chiamate ad attuarla.

Nel 2022 questa impostazione ha trovato un ulteriore momento di consolidamento con l'aggiornamento dell'Agenda per la semplificazione 2020-2026, condivisa tra Stato, Regioni, Province autonome e autonomie locali. L'Agenda ha ricondotto entro un quadro programmatorio comune gli interventi di semplificazione e reingegnerizzazione, rafforzandone il carattere multilivello e il collegamento con gli obiettivi del PNRR. Il periodo 2021-2022 rappresenta pertanto il momento nel quale vengono definiti l'architettura, gli strumenti e il metodo di una politica di semplificazione destinata a svilupparsi negli anni successivi.

È alla luce di questa continuità che devono essere letti i risultati osservabili nel 2025. Le misure adottate nell'anno non costituiscono infatti un insieme autonomo di interventi, ma rappresentano, in larga parte, l'attuazione e il progressivo consolidamento di un programma pluriennale nel quale semplificazione normativa, reingegnerizzazione dei procedimenti, interoperabilità e rafforzamento della capacità amministrativa sono concepiti come elementi complementari.

Nel corso del 2025 è proseguita l'attività di semplificazione amministrativa promossa dal Dipartimento della funzione pubblica, nel quadro degli interventi previsti dall'Agenda per la semplificazione 2020-2026[11] e dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

L'azione, sviluppata attraverso il confronto tra amministrazioni centrali, Regioni ed Enti locali, ha continuato a perseguire l'obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese, uniformare i regimi applicabili sul territorio nazionale, standardizzare la modulistica e favorire la progressiva digitalizzazione dei procedimenti.

In questa prospettiva, l'intervento PNRR dedicato alla semplificazione delle procedure prevede la mappatura dei procedimenti e dei relativi regimi amministrativi, l'eliminazione delle autorizzazioni e degli

10 Con il contributo di Marcella Panucci, Docente di Politica industriale europea - Università Luiss "Guido Carli".

11 L'Agenda per la semplificazione contiene le linee di indirizzo e il programma di interventi di semplificazione condivisi tra Stato, regioni, province autonome e autonomie locali e il cronoprogramma per la loro attuazione. Da ultimo aggiornata con l'intesa del 11 maggio 2022 in sede di Conferenza Unificata, https://www.conferenzastatocitta.gov.it/media/u13hmo2j/atto-cu-n-70-del-11-mag-2022.pdf.

adempimenti non necessari, la definizione di regimi uniformi e la predisposizione di modulistica standardizzata e dei relativi schemi dati per la gestione digitale[12].

3.1 La standardizzazione della modulistica

Un ambito nel quale nel 2025 si sono registrati risultati particolarmente significativi è quello della standardizzazione della modulistica, attività già rilanciata nel corso del 2024.

Il 27 marzo 2025 la Conferenza Unificata ha approvato l'accordo tra Governo, Regioni e ANCI per l'aggiornamento della modulistica edilizia unificata e standardizzata, in attuazione delle semplificazioni introdotte dal decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, c.d. "Salva Casa".

L'intervento ha riguardato, in particolare, i moduli relativi alla Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), al permesso di costruire, alla SCIA alternativa al permesso di costruire e alla Comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), adeguandoli alle modifiche normative intervenute e favorendo un'applicazione uniforme delle nuove disposizioni sul territorio nazionale.

Alle Regioni è stato assegnato un termine per l'adeguamento dei quadri variabili della modulistica alle rispettive normative regionali, mentre la predisposizione dei relativi tracciati dati è stata ricondotta al più ampio progetto di digitalizzazione delle procedure SUAP e SUE[13].

Il processo di standardizzazione è proseguito anche nei settori del commercio e del turismo. Nella seduta del 10 luglio 2025 la Conferenza Unificata ha approvato un nuovo accordo sulla modulistica standardizzata destinata agli Sportelli Unici per le Attività Produttive (SUAP). L'accordo ha introdotto il modulo relativo alla comunicazione per l'effettuazione delle vendite sottocosto e ha aggiornato alcuni moduli già adottati, tra i quali la comunicazione di subingresso in attività produttive e le SCIA relative alle strutture ricettive alberghiere, extra-alberghiere e all'aria aperta.

L'attività di standardizzazione assume particolare rilievo non soltanto sotto il profilo della riduzione degli adempimenti, ma anche perché tende a superare le difformità applicative tra territori e costituisce il presupposto per la completa digitalizzazione delle istanze e delle comunicazioni tra imprese e amministrazioni[14].

Accanto agli interventi di semplificazione già realizzati, nel 2025 è proseguita l'attività di individuazione delle procedure sulle quali intervenire. Il metodo seguito combina la mappatura dei procedimenti con il confronto tra le amministrazioni competenti e le rappresentanze territoriali, nell'ambito di gruppi di lavoro dedicati, tra gli altri, ai settori dell'edilizia, del commercio e dell'artigianato, del turismo, dell'ambiente, dell'energia e delle comunicazioni.

La finalità è quella di costruire progressivamente un quadro uniforme dei procedimenti e dei relativi regimi amministrativi, riducendo le incertezze normative, le difformità territoriali e gli adempimenti non necessari[15].

3.2 Le procedure semplificate nel 2025

Un ulteriore elemento per valutare l'attività di semplificazione svolta nel corso del 2025 è rappresentato dai risultati pubblicati sul portale Italia Semplice, che consente di ricostruire gli interventi realizzati classificandoli per settore, categoria, soggetti beneficiari e tipologia di amministrazione responsabile[16].

12 Dipartimento della funzione pubblica, portale Italia Semplice, "Semplificazione delle procedure", sub-investimento PNRR M1C1 2.2.2.
13 Conferenza Unificata, Accordo 27 marzo 2025, https://ance.it/wp-content/uploads/allegati/Accordo_27_marzo.pdf; Dipartimento della funzione pubblica, portale Italia Semplice, "Modulistica edilizia per l'applicazione del D.L. 29 maggio 2024, n. 69 – Salva Casa".
14 Conferenza Unificata, Accordo 10 luglio 2025, https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2025/07/26/25A04064/SG; Dipartimento della funzione pubblica, portale Italia Semplice, "Modulistica standardizzata nei settori del commercio e del turismo", 29 settembre 2025.
15 Dipartimento della funzione pubblica, portale Italia Semplice, "Tavolo tecnico".
16 https://www.italiasemplice.gov.it/portale/

Nel complesso, nel 2025 risultano 59 procedure oggetto di semplificazione, distribuite in 11 differenti settori di intervento. Il dato evidenzia un'azione ad ampio raggio, che non riguarda soltanto le attività economiche e i procedimenti rivolti alle imprese, ma interessa anche servizi direttamente destinati ai cittadini e ambiti trasversali dell'azione amministrativa.

La maggiore concentrazione degli interventi si registra nel settore delle attività produttive, al quale sono riconducibili 21 procedure, pari a circa il 36% del totale. Seguono i servizi al cittadino, con 8 procedure (14%), il turismo e la cittadinanza digitale, entrambi con 6 procedure (10%), e l'edilizia e riqualificazione urbana, con 5 procedure (8%). Gli interventi in materia di ambiente e di energia e fonti rinnovabili sono 4 per ciascun settore, mentre 2 procedure riguardano il lavoro e la sicurezza sociale. Completano il quadro gli interventi relativi alle infrastrutture digitali, agli ambiti trasversali e all'anagrafe e stato civile.

Tabella 1 – Procedure semplificate nel 2025 per settore

Settore	Procedure	% sul totale
Attività produttive	21	35,6%
Servizi al cittadino	8	13,6%
Turismo	6	10,2%
Cittadinanza digitale	6	10,2%
Edilizia e riqualificazione urbana	5	8,5%
Ambiente	4	6,8%
Energia e fonti rinnovabili	4	6,8%
Lavoro e sicurezza sociale	2	3,4%
Infrastrutture digitali	1	1,7%
Ambiti trasversali	1	1,7%
Anagrafe e stato civile	1	1,7%
Totale	**59**	**100,0%**

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della funzione pubblica, portale Italia Semplice, banca dati "Ricerca delle procedure", anno 2025.

La classificazione per categoria consente di precisare ulteriormente la natura degli interventi. La componente numericamente più consistente riguarda le attività commerciali e artigiane, con 12 procedure semplificate. Seguono le attività turistiche e i trasporti e la logistica, con 6 procedure ciascuno, gli interventi edilizi, con 5, i servizi funebri e la giustizia, con 4 procedure ciascuno, e i rifiuti, con 3. Le restanti procedure interessano, tra gli altri, i servizi scolastici, il lavoro, l'identità e il domicilio digitale, i certificati anagrafici, le bonifiche, gli impianti energetici, i servizi giudiziari e gli appalti.

La distribuzione per beneficiari conferma il peso delle misure rivolte al sistema produttivo, ma mostra al tempo stesso una significativa estensione della politica di semplificazione ai servizi per la popolazione.

Delle 59 procedure censite, 32 hanno come beneficiarie esclusivamente le imprese, mentre 14 interessano congiuntamente cittadini e imprese e 13 sono rivolte direttamente ai cittadini. Considerando congiuntamente le prime due categorie, le imprese risultano pertanto interessate, in via esclusiva o insieme ai cittadini, da 46 delle 59 procedure, pari a circa il 78% del totale. I cittadini risultano invece destinatari, esclusivi o congiunti, di 27 interventi, pari a circa il 46%.

Tabella 2 – Procedure semplificate per beneficiari

Beneficiari	Procedure	% sul totale
Imprese	32	54,2%
Cittadini e imprese	14	23,7%
Cittadini	13	22,0%
Totale	**59**	**100,0%**

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento della funzione pubblica, portale Italia Semplice, banca dati "Ricerca delle procedure", anno 2025.

Il quadro è significativo anche considerando il livello amministrativo responsabile delle procedure.

In 26 casi la responsabilità è attribuita all'amministrazione statale e in 20 ai Comuni; 6 procedure fanno capo alle Regioni, mentre 2 coinvolgono congiuntamente Regioni e amministrazioni statali e altre 2 sono classificate come riferite a tutte le pubbliche amministrazioni. In 3 casi la banca dati individua, infine, una diversa tipologia di soggetto responsabile.

La distribuzione evidenzia, dunque, come la semplificazione amministrativa richieda un coinvolgimento dell'intero sistema pubblico. Se l'amministrazione statale rappresenta il livello maggiormente interessato in termini numerici, il ruolo dei Comuni appare particolarmente rilevante, essendo ad essi riconducibile circa un terzo delle procedure censite. Ciò riflette la centralità delle amministrazioni comunali nei procedimenti a più diretto contatto con cittadini e imprese, in particolare nei settori delle attività produttive, dell'edilizia, del turismo e dei servizi alla persona.

Anche sotto il profilo qualitativo, l'insieme delle procedure interessate mostra l'eterogeneità degli strumenti attraverso i quali si realizza la semplificazione.

Gli interventi comprendono procedimenti ad elevata frequenza e di diretto interesse per la generalità dei cittadini, quali l'iscrizione scolastica, l'accesso ai registri scolastici online, l'attribuzione del codice fiscale ai cittadini residenti all'estero e gli avvisi di ricevimento postale; procedimenti in materia edilizia, tra cui CILA, SCIA e permesso di costruire; procedure ambientali ed energetiche; nonché numerosi adempimenti connessi all'esercizio delle attività economiche, commerciali, turistiche e di trasporto.

A questi si affiancano interventi di carattere trasversale, quale la modifica della disciplina dell'annullamento d'ufficio, destinata a incidere sul rapporto tra amministrazioni, cittadini e imprese indipendentemente dallo specifico settore interessato. I dati consentono, pertanto, di cogliere una duplice caratteristica dell'attività svolta nel 2025.

Da un lato, permane una forte attenzione alla semplificazione delle condizioni per l'esercizio delle attività economiche, coerentemente con l'obiettivo di ridurre tempi e oneri amministrativi per le imprese.

Dall'altro, assume maggiore evidenza la semplificazione dei servizi rivolti direttamente ai cittadini, anche attraverso la digitalizzazione e l'interoperabilità. Ne emerge una nozione di semplificazione progressivamente più ampia, che non coincide soltanto con la soppressione di autorizzazioni o adempimenti, ma comprende la revisione delle modalità attraverso cui cittadini e imprese accedono ai servizi e interagiscono con le amministrazioni.

3.3 La consultazione degli Utenti

Particolare interesse assume, sotto il profilo del rapporto tra amministrazione e utenti dei servizi pubblici, la consultazione "Facciamo semplice l'Italia. La tua voce conta", promossa dal Dipartimento della funzione pubblica nell'ambito delle azioni del PNRR dedicate alla semplificazione amministrativa.

La consultazione, aperta dal 27 gennaio al 27 settembre 2025, ha raccolto oltre 600 segnalazioni sostanziali provenienti da cittadini, dipendenti pubblici, imprese e professionisti.

Il 46% dei contributi è stato presentato da cittadini, un ulteriore 46% da dipendenti pubblici e l'8% da imprese e professionisti. Le segnalazioni hanno consentito di individuare criticità concrete nell'accesso e nella fruizione dei servizi e di raccogliere proposte finalizzate a rendere più semplice e immediata l'interazione con la Pubblica Amministrazione[17].

L'iniziativa appare significativa anche sul piano del metodo, in quanto affianca alla tradizionale attività di ricognizione normativa un processo di ascolto degli utenti e degli stessi operatori pubblici.

Le risultanze della consultazione evidenziano, tra l'altro, l'esigenza di una maggiore integrazione dei servizi digitali, di una più ampia interoperabilità tra banche dati e amministrazioni e di una riduzione della documentazione già in possesso della P.A. richiesta a cittadini e imprese. Emerge, in altri termini, una concezione della semplificazione non limitata alla riduzione formale del numero degli adempimenti, ma estesa alla complessiva esperienza dell'utente nel rapporto con le amministrazioni[18].

3.4 Gli interventi normativi

Nel quadro degli interventi normativi, un rilievo centrale assume la legge 2 dicembre 2025, n. 182, recante "Disposizioni per la semplificazione e la digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 281 del 3 dicembre 2025 ed entrata in vigore il 18 dicembre.

Il provvedimento, composto da 74 articoli, interviene su un insieme particolarmente ampio di settori, comprendenti, tra gli altri, attività produttive, turismo, lavoro, trasporti e logistica, edilizia, servizi ai cittadini, istruzione, università e sanità[19].

Tra le innovazioni di carattere trasversale assume particolare rilievo la modifica dell'articolo 21-nonies della legge n. 241 del 1990, attraverso la quale il termine entro il quale la Pubblica Amministrazione può procedere all'annullamento d'ufficio dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici viene ridotto da dodici a sei mesi.

La disposizione mira a rafforzare la stabilità dei provvedimenti amministrativi e, conseguentemente, la tutela dell'affidamento di cittadini e imprese, limitando temporalmente l'esercizio del potere di autotutela dell'amministrazione.

La legge interviene, inoltre, in numerosi ambiti con misure volte alla riduzione degli adempimenti e alla digitalizzazione di procedure ancora caratterizzate dall'utilizzo di documentazione cartacea.

Tra gli interventi segnalati dal Dipartimento della funzione pubblica figurano la digitalizzazione del deposito presso le cancellerie dei tribunali delle perizie stragiudiziali, comprese le traduzioni giurate, e degli avvisi di ricevimento delle raccomandate, nonché la possibilità per le amministrazioni di accedere direttamente ai dati sulla titolarità effettiva delle imprese ai fini dei controlli necessari per autorizzazioni, affidamenti e contributi pubblici.

Specifiche misure riguardano anche l'edilizia. L'articolo 40 della legge n. 182 del 2025 modifica la disciplina del permesso di costruire relativa agli immobili sottoposti a vincoli, consentendo, a determinate condizioni, la formazione del silenzio-assenso quando siano già stati acquisiti e siano in corso di validità le autorizzazioni, i nulla osta o gli altri atti di assenso prescritti per il medesimo intervento. La misura tende a evitare la duplicazione di passaggi procedimentali quando le valutazioni poste a tutela degli interessi sensibili siano già state effettuate dalle amministrazioni competenti.

17 Dipartimento della funzione pubblica, "Facciamo semplice l'Italia. La tua voce conta: pubblicato il report finale", 4 dicembre 2025; Report finale della consultazione pubblica, 2025, https://partecipa.gov.it/processes/semplificazioni-latuavoceconta?locale=it.
18 Dipartimento della funzione pubblica, Facciamo semplice l'Italia. La tua voce conta – Report finale, 2025.
19 Legge 2 dicembre 2025, n. 182, G.U. n. 281 del 3 dicembre 2025; Dipartimento della funzione pubblica, portale Italia Semplice, "Semplificazioni: meno burocrazia per cittadini e imprese", 8 dicembre 2025.

Nel complesso, la legge n. 182 del 2025 rappresenta un ulteriore passaggio nel processo di semplificazione, affiancando interventi di carattere generale a numerose misure settoriali e facendo ricorso, in più casi, alla digitalizzazione come strumento per ridurre gli oneri amministrativi.

La sua collocazione temporale impone tuttavia di distinguere il dato normativo dai risultati effettivamente conseguiti nell'anno: essendo entrata in vigore il 18 dicembre 2025, gli effetti applicativi di una parte significativa delle disposizioni potranno essere valutati compiutamente soltanto a partire dal 2026.

Sempre nel 2025 è stata approvata la legge 10 novembre 2025, n. 167, recante "Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie".

La legge introduce, tra l'altro, uno strumento stabile di programmazione, prevedendo che il Governo presenti alle Camere, entro il 30 giugno di ogni anno, un disegno di legge annuale di semplificazione normativa.

Nella predisposizione del provvedimento devono essere considerate le risultanze delle valutazioni di impatto della regolamentazione e devono essere svolte consultazioni pubbliche delle categorie e dei soggetti interessati, al fine di raccogliere proposte e segnalazioni sulle criticità della legislazione vigente.

La semplificazione amministrativa viene così affiancata da un processo strutturale di semplificazione, riordino e miglioramento della qualità della normazione.

3.5 La digitalizzazione delle procedure SUAP e SUE

Nel corso del 2025 sono proseguite le attività relative al sub-investimento PNRR M1C1 2.2.3 "Digitalizzazione delle procedure – SUAP & SUE", finalizzato alla completa digitalizzazione dei procedimenti amministrativi di competenza degli Sportelli Unici per le Attività Produttive e degli Sportelli Unici per l'Edilizia.

L'intervento assume particolare rilevanza in ragione della dimensione dell'ecosistema interessato: la ricognizione effettuata nell'ambito del progetto ha individuato circa 5.500 SUAP e 6.500 SUE operativi sul territorio nazionale, tenendo conto anche delle forme associative tra Comuni, e un volume complessivo di circa 5 milioni di pratiche gestite ogni anno.

Per il solo ecosistema SUAP sono stati inoltre individuati circa 20.000 "enti terzi", ossia amministrazioni e autorità coinvolte, a diverso titolo, nei relativi procedimenti[20].

L'obiettivo dell'intervento non consiste nella sola trasposizione in formato digitale delle procedure esistenti, ma nella costruzione di un sistema nel quale le diverse amministrazioni possano scambiare automaticamente dati e informazioni secondo specifiche tecniche comuni. L'interoperabilità consente, infatti, di integrare i sistemi informativi delle amministrazioni coinvolte, standardizzare le procedure e i relativi dati e ridurre la necessità per cittadini e imprese di fornire più volte le medesime informazioni. La digitalizzazione diviene, in questo senso, parte integrante della semplificazione amministrativa e non un mero intervento di natura tecnologica.

Sul versante SUAP, il 2025 ha rappresentato l'anno nel quale è proseguito l'adeguamento delle diverse piattaforme alle specifiche tecniche di interoperabilità definite in attuazione del D.P.R. n. 160 del 2010.

Il percorso ha coinvolto le piattaforme regionali, quelle gestite autonomamente da Comuni e associazioni di Comuni, la piattaforma nazionale "Impresa in un giorno" e gli enti terzi coinvolti nei procedimenti. L'obiettivo è quello di realizzare un ecosistema digitale omogeneo nel quale, indipendentemente dalla piattaforma utilizzata dal singolo ente, le informazioni possano essere scambiate secondo regole e formati condivisi.

20 Dipartimento della funzione pubblica, portale Italia Semplice, "Digitalizzazione e interoperabilità – Il progetto Digitalizzazione delle procedure SUAP e SUE".

Una delle principali novità del 2025 ha riguardato l'estensione del processo agli Sportelli Unici per l'Edilizia. Nel mese di luglio il Dipartimento della funzione pubblica ha pubblicato sulla piattaforma PA Digitale 2026 gli avvisi finalizzati all'adeguamento delle piattaforme SUE alle specifiche tecniche per l'interoperabilità.

L'intervento mira a estendere all'edilizia l'architettura logica già sviluppata per i SUAP, rendendo progressivamente omogenea e integrata la gestione digitale delle pratiche edilizie. AgID è stata coinvolta nell'estensione alle pratiche di edilizia residenziale delle specifiche tecniche già utilizzate per i SUAP, così da disporre di una base tecnica comune per l'interoperabilità dei SUE a livello nazionale.

L'estensione dell'intervento ai SUE risponde anche a una delle criticità emerse nell'ambito della consultazione pubblica svolta nel 2025, nella quale è stata segnalata la difficoltà derivante dalla presenza di sportelli, sistemi gestionali e modalità procedurali differenti per l'edilizia produttiva e per quella residenziale.

Le iniziative in corso mirano pertanto a una progressiva standardizzazione e digitalizzazione delle pratiche edilizie, anche attraverso forme di integrazione tra i sistemi SUAP e SUE.

Complessivamente, le attività realizzate nel 2025 confermano una progressiva evoluzione delle politiche di semplificazione. Alla tradizionale riduzione degli adempimenti si affiancano sempre più la standardizzazione dei procedimenti e della modulistica, l'interoperabilità delle banche dati, la digitalizzazione integrale dei flussi amministrativi e il coinvolgimento degli utenti nell'individuazione delle criticità.

Si tratta di un'evoluzione particolarmente rilevante sotto il profilo della qualità dei servizi pubblici: la semplificazione tende infatti a essere misurata non soltanto sulla quantità delle disposizioni eliminate o modificate, ma anche sulla capacità delle amministrazioni di offrire servizi accessibili, uniformi sul territorio e organizzati secondo una logica che riduca tempi, costi e adempimenti a carico dell'utente.

In questa prospettiva, il 2025 può essere considerato un anno di consolidamento e, al tempo stesso, di transizione. Da un lato, sono giunti a concreta attuazione interventi avviati negli anni precedenti, in particolare nel campo della standardizzazione della modulistica e della digitalizzazione degli Sportelli Unici; dall'altro, le leggi n. 167 e n. 182 del 2025 hanno posto le basi per una nuova fase, nella quale la semplificazione amministrativa, quella normativa e la trasformazione digitale tendono a integrarsi in un unico processo di revisione del rapporto tra cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione.

La verifica dell'effettiva capacità di tali interventi di tradursi in una riduzione misurabile dei tempi e degli oneri amministrativi e in un miglioramento della qualità dei servizi rappresenterà, pertanto, uno dei principali elementi da monitorare negli anni successivi.

4. La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione

La trasformazione digitale costituisce uno degli ambiti nei quali è più evidente il carattere cumulativo dei cambiamenti intervenuti nella Pubblica Amministrazione negli ultimi anni. I risultati rilevati nel 2025 poggiano infatti su un insieme di infrastrutture, piattaforme e strumenti la cui costruzione ha ricevuto un impulso decisivo con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e con le iniziative avviate a partire dal 2021. In quella fase la digitalizzazione assume una funzione che va oltre l'ammodernamento tecnologico delle amministrazioni: diviene una leva per modificare processi organizzativi, modalità di erogazione dei servizi e forme di interazione tra amministrazioni, cittadini e imprese.

Il PNRR ha impresso a questo percorso una dimensione sistemica, concentrando nella Missione 1, Componente 1, un insieme particolarmente ampio di investimenti destinati alla digitalizzazione, all'innovazione e alla sicurezza della Pubblica Amministrazione. Infrastrutture digitali, migrazione al cloud, interoperabilità delle basi dati, servizi digitali, identità elettronica e cybersicurezza sono stati ricondotti a un quadro unitario, con l'obiettivo di superare la frammentazione tecnologica che aveva a lungo caratterizzato il settore pubblico e di creare condizioni comuni per l'innovazione delle amministrazioni centrali e territoriali.

Una parte rilevante dell'architettura oggi disponibile è stata impostata o ha raggiunto passaggi decisivi già nel biennio 2021-2022. Risale a questa fase l'avvio della nuova infrastrutturazione cloud della PA e della Piattaforma Digitale Nazionale Dati, mentre dalla fine del 2022 è operativo il Polo Strategico Nazionale. Parallelamente, il rafforzamento delle piattaforme abilitanti e degli strumenti di identificazione, pagamento e accesso ai servizi ha posto le basi per una progressiva integrazione dell'offerta digitale delle amministrazioni. L'interoperabilità assume, in questo quadro, un rilievo particolare, perché consente di spostare l'attenzione dalla semplice disponibilità online dei servizi alla possibilità per le amministrazioni di condividere dati e informazioni, riducendo gli adempimenti richiesti agli utenti e rendendo concretamente applicabile il principio del "once only".

Negli anni successivi il baricentro dell'intervento si è progressivamente spostato dalla costruzione delle principali componenti dell'ecosistema alla loro diffusione e al loro utilizzo su scala più ampia. È in questa prospettiva che acquistano significato i dati relativi al 2025: essi permettono di verificare quanto le infrastrutture e gli strumenti sviluppati negli anni precedenti siano entrati nel funzionamento ordinario delle amministrazioni e quanto la loro diffusione si traduca in servizi più accessibili ed efficienti. Rimane, al tempo stesso, essenziale distinguere la disponibilità delle tecnologie dalla loro effettiva capacità di incidere sulla qualità dei servizi, sull'organizzazione del lavoro pubblico e sull'esperienza degli utenti.

Su queste basi il 2025 e i primi mesi del 2026 hanno mostrato una nuova accelerazione delle attività della Pubblica Amministrazione legate ai processi di digitalizzazione. Ciò si riferisce sia alle iniziative della PA chiamate a costruire ambienti e infrastrutture digitali maggiormente in linea con le necessità delle aziende private e dei cittadini sia a quelle chiamate a rendere la PA stessa più efficiente e capace di generare servizi migliori in tempi più rapidi. In entrambi i casi, tali attività hanno mostrato, con qualche eccezione, avanzamenti consistenti rispetto agli anni precedenti. A tale, rinnovata attenzione concreta verso la modernizzazione digitale hanno contribuito gli sviluppi in campo europeo, le innovazioni a livello nazionale e un utilizzo efficace dei diversi filoni di finanziamento e di interventi definiti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Tale quadro emerge con chiarezza dal monitoraggio dello stato di avanzamento dei diversi ambiti del digitale realizzato dalla Commissione europea con riferimento all'UE nel suo insieme e ai singoli 27 Stati membri e pubblicato a metà giugno 2026. I cosiddetti "Digital Decade Country Report", ormai giunti al quarto anno, costituiscono essi stessi, un passo in avanti nell'analisi dell'evoluzione del continente europeo e dell'Italia. Le informazioni e gli indicatori in passato frutto dei processi di monitoraggio costruiti attornio al "Digital Economy and Society Index" (DESI) continuano a essere al centro dei Rapporti inaugurati dalla Commissione europea nel 2023; e pertanto, i cambiamenti e le innovazioni in tema di Intelligenza Artificiale, di Cybersecurity, di rafforzamento delle aziende di maggiori dimensioni in ambito digitale, di formazione del personale, vengono costantemente aggiornati e messi in modo trasparente a disposizione dei media e della comunità nazionale.

Parallelamente, non va dimenticata la progressiva maturazione di progetti fondamentali per la futura competitività europea come l'euro digitale (su cui a giugno si è pronunciato positivamente il Parlamento europeo) rispetto al quale le responsabilità decisionali e gestionali sono essenzialmente in capo alla Banca Centrale Europea.

Richiamando, quindi, le evidenze empiriche riferite al 2025 e analizzate nel citato Report della Commissione, è possibile osservare come 13 dei 15 Key Performance Indicators segnalano per l'Italia andamenti molto positivi.

I dati riferiti alle infrastrutture e tecnologie digitali indicano miglioramenti particolarmente significativi nel Very High Capacity Network coverage (VHCN, essenzialmente la "banda larga") che in un solo anno assicura una maggiore copertura sul territorio nazionale di circa il 10%, con un aspetto specifico, la copertura della Fibre to the Premises (FTTP), che evidenzia un risultato superiore al dato europeo complessivo.

Indicazioni ancora più positive provengono dalla copertura del Basic 5G (un dato particolarmente apprezzabile anche negli scorsi anni) che oramai segnala il raggiungimento (99,8% della popolazione) dell'obiettivo complessivo di copertura.

Dati molto incoraggianti emergono anche per ciò che riguarda la percentuale delle PMI caratterizzate da un livello base di utilizzo delle tecnologie digitali. Questo "salto" è particolarmente visibile: dal 2024 al 2025, tale percentuale sarebbe addirittura aumentata del 9,3%, raggiungendo una quota complessiva di PMI del 79,5%, nettamente superiore al dato europeo (71,4%). In maniera analoga il Report della Commissione segnala ugualmente avanzamenti assai rilevanti nell'utilizzo del "cloud" e miglioramenti quasi spettacolari nel "Data Analytics" che in un anno passa dal 26,6% al 42,7% ponendosi anche in questo caso al di sopra del dato di sintesi a livello comunitario.

Sul piano delle relazioni tra PA e cittadini emerge un progresso importante che, anche in questo caso, si pone oltre l'analogo indicatore stimato a livello europeo. Così come assai rilevanti sono le informazioni relative all'accesso ai "record" sanitari, in sensibile miglioramento nel confronto annuale e più elevate nel confronto con il dato UE. La piena maturazione del progetto legato al Fascicolo sanitario elettronico, su cui ha hanno giocato un ruolo importante i fondi PNRR, dovrebbe contribuire nel 2026 all'ulteriore progresso di tale dato.

Al tempo stesso, e purtroppo si tratta di criticità ben evidenti da anni, gli ultimi dati disponibili evidenziano un persistente problema di conoscenze di base diffuse e di presenza di specialisti nell'area ICT. Nel primo caso, il miglioramento del 2025 è incoraggiante (vicino al 9%) ma ancora ben al di sotto della media europea (54,3% rispetto a 60,4%). Per molti versi, più preoccupante in relazione ai riflessi sull'intero comparto del digitale è il dato relativo agli specialisti ICT che, addirittura, risultano in calo del 5% (dal 4% al 3,8%) tra il 2024 e il 2025.

Due questioni particolari riguardano poi l'Intelligenza Artificiale e i cosiddetti "unicorns". Nel primo caso, a un miglioramento significativo nel corso del 2025 (si pensi anche all'approvazione della Legge 132/2025 sull'IA da parte del Parlamento), corrisponde ancora un ritardo altrettanto significativo rispetto all'Unione. Peraltro, è opportuno segnalare come i ritardi sul piano dell'utilizzo dell'IA riguardino l'intera UE e non solo il nostro paese.

Per quanto riguarda le imprese con una dimensione di mercato superiore al miliardo di dollari o euro, i cosiddetti "unicorni", il numero molto basso relativo al nostro paese (13 unicorni) rispetto a un totale UE di 324 segnala e conferma un problema strutturale che caratterizza, si potrebbe quasi dire da sempre, numerosi settori dell'economia italiana. E quindi: bassa dimensione aziendale e numero molto contenuto di aziende di elevata "stazza". Il settore del digitale, almeno fino a oggi, non sembra sfuggire a un trend che caratterizza in modo strutturale il nostro sistema economico.

A tale miglioramento complessivo dello "stato" delle attività digitali nel nostro paese hanno contribuito gli interventi – investimenti e riforme – previsti e finanziati dal PNRR. È probabilmente ancora troppo presto per avviare rigorosi esercizi di valutazione che possano dimostrare che le risorse e i progetti realizzati grazie al Piano abbiano avuto impatti da considerare molto positivi. Ma è anche vero che la qualità, decisamente migliorata nel corso di questi ultimi anni, del monitoraggio relativo agli interventi

del Piano consente quantomeno di tracciare con precisione alcune iniziative nell'ambito del digitale che sembrerebbero aver raggiunto nei tempi stabiliti gli obiettivi previsti.

Lo stato di attuazione degli interventi consente, a questo punto, di esaminare più nel dettaglio le principali componenti della trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione sostenute dal PNRR[35].

Nell'ambito della Missione 1, Componente 1, la digitalizzazione della PA si articola in sette specifici investimenti e tre riforme.

I sette investimenti sono così articolati:
Infrastrutture digitali (tra cui la realizzazione del Polo Strategico Nazionale, già operativo, peraltro, da fine 2022);

abilitazione e facilitazione al cloud per le PA locali (ugualmente operativa dal 2023) destinata a favorire i progetti di migrazione dei dati e delle applicazioni relative alle PA a livello locale e che a fine 2023 aveva già registrato oltre 12.300 progetti di migrazione finanziati dalle linee specifiche del Piano in direzione di una infrastruttura cloud più sicura;

dati e interoperabilità, con un'enfasi particolare sulla condivisione delle informazioni tra le diverse amministrazioni pubbliche, sulla base del principio "once only" (il cittadino non viene più costretto a fornire le sue informazioni a amministrazioni differenti). Ciò anche grazie alla realizzazione di una Piattaforma Digitale Nazionale (PDN) e di uno Sportello Digitale Unico utile anche ai fini dell'armonizzazione di procedure e servizi tra diversi paesi dell'UE. Entrambi tali progetti sono pienamente realizzati, rispettivamente, dall'ottobre 2022 e da fine dicembre 2023;

servizi digitali e esperienza dei cittadini, che ha visto, anche con riferimento al 2025 un miglioramento evidente riguardo all'utilizzo di strumenti come PagoPA, l'applicazione IO (con servizi sempre più numerosi e versatili), i sistemi di identità digitale (SPID e CIE). L'emissione di carte d'identità elettroniche, arrivata a metà dicembre 2025 a oltre 47 milioni ha già superato i target previsti dal PNRR;

cybersecurity, che grazie agli obiettivi già raggiunti negli anni precedenti (a cominciare, ovviamente dalla costituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, ACN) che oggi consente un controllo più efficace rispetto alle minacce rivolte alle Amministrazioni Pubbliche e alle loro banche dati;

digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali (Ministeri di importanza strategica come Interno, Difesa, Giustizia, enti per loro natura ricchi di dati e di informazioni come INPS e INAIL, istituzioni, in modo molto diverso, chiamate a svolgere compiti molto delicati come il Consiglio di Stato e la Guardia di Finanza) che dovrebbe consentire (proprio grazie alle attività di digitalizzazione) una reingegnerizzazione profonda dei processi organizzativi;

competenze digitali di base che, come si è visto a proposito dei dati resi disponibili all'interno del Digital Decade Report relativo al nostro paese, continuano a essere una criticità. Il progetto del Servizio Civile Digitale, avviato fin dai primi passi del Piano (fine 2021) è in fase di piena attuazione e a fine 2025 la formazione dei volontari in attività digitali e che avranno il compito di allargare le conoscenze di base della popolazione hanno superato le 8.400 unità. Da segnalare, proprio con riferimento al 2025, che i Centri di facilitazione, costituiti sempre con lo scopo di allargare le competenze di base dei cittadini, hanno raggiunto il numero di 135, riuscendo a raggiungere una platea di oltre 2 milioni di cittadini.

21 Tra i vari documenti di monitoraggio degli interventi del PNRR si segnala, per una visione meno più aggregata degli interventi quella realizzata dalla Camera dei Deputati, https://temi.camera.it/leg19/pnrr/politiche/OCD54-15/pubblica-amministrazione.html.

5. Il reclutamento pubblico: consolidamento del nuovo modello di accesso alla Pubblica Amministrazione[22]

Nel 2025 è proseguito il processo di trasformazione del sistema di reclutamento del personale pubblico avviato nell'ambito delle riforme connesse al Piano nazionale di ripresa e resilienza. Gli interventi realizzati negli ultimi anni hanno progressivamente inciso non soltanto sulle modalità operative di svolgimento dei concorsi, ma più in generale sul modello di accesso all'impiego pubblico, attraverso la digitalizzazione delle procedure, la riduzione dei tempi di selezione, la standardizzazione dei processi e una maggiore attenzione alla corrispondenza tra fabbisogni organizzativi e competenze professionali.

Il reclutamento assume, in questa prospettiva, una funzione che eccede la mera sostituzione del personale cessato. La disponibilità di risorse professionali numericamente adeguate e dotate delle competenze necessarie costituisce una condizione per l'attuazione delle politiche pubbliche e per il rafforzamento della capacità amministrativa, soprattutto in una fase caratterizzata dalla transizione digitale, dall'impiego crescente dei dati e dell'intelligenza artificiale, dalla realizzazione degli investimenti del PNRR e da un rilevante ricambio generazionale.

La Relazione annuale sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini del 2025 aveva già posto in evidenza il ruolo assunto dal Portale unico del reclutamento inPA quale infrastruttura di riferimento per la gestione delle diverse fasi del processo di reclutamento, funzionale alla semplificazione dei procedimenti, alla progressiva uniformazione delle procedure e all'acquisizione delle professionalità necessarie alle amministrazioni[23].

5.1 La riforma del reclutamento e la costruzione di inPA

Per comprendere i risultati osservabili nel 2025 è necessario ricondurre l'evoluzione del reclutamento alla stagione di riforma avviata nel 2021. In quella fase la riforma della pubblica amministrazione viene collocata tra le riforme abilitanti del PNRR e il rafforzamento della capacità amministrativa è assunto come presupposto per l'attuazione degli investimenti e delle riforme del Piano.

In questa prospettiva, il rafforzamento amministrativo non può essere ricondotto alla sola dimensione quantitativa delle assunzioni. Il ricambio generazionale costituisce un'opportunità di modernizzazione nella misura in cui consente alle amministrazioni di acquisire le professionalità necessarie allo svolgimento delle funzioni emergenti e alla trasformazione dei servizi: competenze digitali e informatiche, capacità di analisi dei dati, professionalità tecniche in materia di investimenti e appalti, nonché competenze statistiche, ingegneristiche, territoriali e ambientali. Il tema del reclutamento si collega pertanto direttamente alla capacità di individuare in modo prospettico i fabbisogni professionali delle amministrazioni.

Il nuovo disegno si sviluppa lungo due direttrici complementari: da un lato, la semplificazione e digitalizzazione delle procedure concorsuali; dall'altro, la costruzione di un'infrastruttura digitale unitaria per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro pubblico. L'articolo 10 del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 interviene sulle modalità di svolgimento dei concorsi, mentre il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 consolida il ruolo del Portale del reclutamento nell'acquisizione delle professionalità necessarie all'attuazione del PNRR e nel rafforzamento amministrativo[24].

L'intervento del 2021 segna, sotto questo profilo, una discontinuità significativa rispetto al precedente modello concorsuale. Nel contesto dell'emergenza pandemica, l'esigenza immediata di consentire la

22 Con il contributo di Marcella Panucci, Docente di Politica industriale europea Università Luiss "Guido Carli" e di Francesco Verbaro, Cons. della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

23 CNEL, Relazione annuale sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini anno 2025 consultabile al seguente link: https://www.cnel.it/documenti/relazioni-legge-30-dicembre-1986-n-936-articolo-10-bis-comma-1-lettere-a-e-c.

24 La riforma del reclutamento del 2021 combina semplificazione delle procedure e infrastrutturazione digitale. L'art. 10 del d.l. 1° aprile 2021, n. 44, conv. dalla l. 28 maggio 2021, n. 76, interviene sulla digitalizzazione e sulle modalità di svolgimento dei concorsi. Il d.l. 9 giugno 2021, n. 80, conv. dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, nell'ambito del rafforzamento amministrativo connesso al PNRR, consolida l'utilizzo del Portale del reclutamento per l'acquisizione di professionalità, esperti e alte specializzazioni. Una previsione di portale era già contenuta nell'art. 3, comma 7, l. n. 56/2019; nel 2021 lo strumento viene inserito organicamente nella strategia di riforma.

ripresa delle procedure di reclutamento si traduce infatti in una più ampia revisione delle relative modalità di svolgimento. L'articolo 10 del decreto-legge n. 44 del 2021 introduce la semplificazione delle prove, prevedendo, tra l'altro, per i concorsi l'utilizzo a regime di strumenti informatici e digitali nello svolgimento delle prove e, per le prove orali, la possibilità del ricorso alla videoconferenza. Nella fase emergenziale, tali innovazioni si accompagnano inoltre al ricorso a sedi decentrate e a modalità organizzative volte a ridurre gli spostamenti e gli assembramenti.

Le misure adottate in quella fase assumono tuttavia una portata che va oltre la risposta contingente all'emergenza sanitaria. La digitalizzazione diviene uno degli elementi strutturali del nuovo modello di reclutamento e si combina con l'obiettivo di ridurre la durata delle procedure, semplificarne lo svolgimento e orientare maggiormente la selezione verso le competenze richieste dalle amministrazioni. A partire dal 2021, nel nuovo modello di reclutamento si consolida inoltre in modo sistematico la scelta, già sperimentata in precedenti procedure, di non pubblicare preventivamente le banche dati dei quesiti, contribuendo al superamento di modalità selettive eccessivamente incentrate sulla memorizzazione preventiva delle domande.

Il superamento della dimensione emergenziale trova un ulteriore punto di consolidamento nella revisione, nel 2023, del d.P.R. n. 487 del 1994, che aggiorna organicamente la disciplina generale dei concorsi pubblici e recepisce nel quadro ordinario alcuni degli elementi qualificanti del nuovo modello di accesso, rafforzando la digitalizzazione delle procedure e l'orientamento delle selezioni alla verifica non soltanto delle conoscenze, ma anche delle capacità e delle competenze dei candidati.

La successiva costruzione e progressiva generalizzazione del Portale unico del reclutamento si inseriscono in questa traiettoria, trasformando le innovazioni sperimentate e accelerate nel contesto emergenziale in componenti permanenti dell'infrastruttura di accesso al lavoro pubblico. L'evoluzione normativa ha progressivamente esteso il perimetro soggettivo e oggettivo del Portale, sino alla disciplina oggi contenuta nell'articolo 35-ter del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

InPA è così divenuto il punto di accesso digitale alle procedure concorsuali delle amministrazioni centrali e territoriali e, più in generale, a una pluralità di opportunità di lavoro pubblico, comprendenti anche mobilità, incarichi professionali e altre procedure selettive.

5.2 La programmazione dei fabbisogni nel PIAO

L'evoluzione del reclutamento deve essere letta congiuntamente alla trasformazione degli strumenti di programmazione del capitale umano. Anche sotto questo profilo il punto di origine va individuato nella stagione di riforma avviata nel 2021. L'articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 introduce il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), ricomponendo in un unico strumento programmatorio una pluralità di piani precedentemente distinti e ponendo le condizioni per collegare più strettamente obiettivi, performance, organizzazione e fabbisogni di personale[25].

Il PIAO rappresenta, in questa prospettiva, una componente della medesima architettura riformatrice nella quale si collocano la semplificazione dei concorsi e lo sviluppo di inPA. La logica è quella di superare una gestione del personale prevalentemente amministrativa e sostitutiva, per orientarla verso la programmazione delle professionalità e delle competenze necessarie al perseguimento degli obiettivi dell'amministrazione. La sottosezione dedicata alla programmazione dei fabbisogni di personale assume quindi una funzione di raccordo tra strategia organizzativa e politiche di acquisizione delle risorse umane.

Sotto questo profilo, PIAO e inPA possono essere letti come strumenti complementari del nuovo modello di gestione del capitale umano avviato nel 2021: il primo opera a monte, nella definizione dei fabbisogni quantitativi e qualitativi e nella loro connessione con gli obiettivi di valore pubblico e di performance; il secondo opera a valle, rendendo disponibili le infrastrutture attraverso le quali tali fabbisogni possono tradursi in procedure di reclutamento. La rilevanza del PIAO per il reclutamento consiste pertanto non

25 Il PIAO è stato introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113. La disciplina attuativa è stata successivamente definita, in particolare, dal d.P.R. 24 giugno 2022, n. 81 e dal decreto del Ministro per la pubblica amministrazione 30 giugno 2022, n. 132. La ricostruzione della stagione di riforma 2021-2022 evidenzia come PIAO, riforma dei concorsi e sviluppo del Portale unico del reclutamento si collochino nel medesimo disegno di rafforzamento della capacità amministrativa e di gestione strategica del capitale umano.

soltanto nella quantificazione delle assunzioni previste, ma soprattutto nella capacità di esplicitare il rapporto tra obiettivi dell'amministrazione, organizzazione, profili professionali e competenze richieste.

Nel 2025 questa impostazione entra in una fase di ulteriore consolidamento metodologico. Con decreto del 30 ottobre 2025 sono state approvate le nuove Linee guida PIAO e quattro Manuali operativi differenziati per Ministeri e altre amministrazioni centrali, Regioni, Città metropolitane e Comuni, Province. I documenti sono stati elaborati a valle di attività di analisi e monitoraggio dei PIAO adottati e sono finalizzati a superare le criticità emerse nella prima fase di applicazione, attraverso una più chiara architettura di programmazione e controllo, vademecum per le singole sottosezioni e strumenti operativi per la definizione di obiettivi e indicatori[26].

5.2.1. Elementi quantitativi sulla programmazione dei fabbisogni

L'analisi quantitativa dell'effettiva applicazione della logica del PIAO richiede una cautela metodologica. Il semplice numero dei Piani caricati sul Portale PIAO misura la diffusione formale dello strumento, ma non consente di valutare la qualità della programmazione dei fabbisogni. Un'indicazione più significativa è offerta dal sistema di monitoraggio della riforma della gestione strategica delle risorse umane, sviluppato dal Dipartimento della funzione pubblica nell'ambito del PNRR e collegato anche alle successive attività di monitoraggio dei PIAO. La quarta rilevazione, conclusa nel novembre 2025, ha coinvolto oltre 300 amministrazioni appartenenti a differenti comparti.

Tra i sei ambiti del monitoraggio, la dimensione D2 è specificamente dedicata alla programmazione del fabbisogno di personale. Uno degli indicatori strategici misura la quota di amministrazioni che hanno effettuato, nell'ultimo triennio, un assessment delle competenze: nella rilevazione di dicembre 2025 tale quota è pari al 12,9%.

Il dato presenta differenze significative tra i cluster: raggiunge il 23,5% nelle amministrazioni centrali, il 17,1% nelle amministrazioni regionali, provinciali e nei Comuni di grandi dimensioni, il 12,2% negli enti di ricerca e nelle università e l'8,9% negli enti locali di dimensione intermedia.

Questi valori segnalano che la transizione da una programmazione prevalentemente quantitativa a una programmazione competency based è avviata, ma non ancora generalizzata[27].

Tabella 3 – Indicatori selezionati sulla programmazione delle competenze e sul reclutamento, rilevazione 2025.

Indicatore	Ambito / cluster	Valore
Amministrazioni che hanno effettuato un assessment delle competenze nell'ultimo triennio	Totale amministrazioni monitorate	12,9%
	PA centrali	23,5%
	Regioni, Province e Comuni di grandi dimensioni	17,1%
	Enti locali (Comuni tra 25.000 e 250.000 abitanti)	8,9%
	Enti di ricerca e Università	12,2%
Concorsi con accertamento delle competenze trasversali	Totale amministrazioni monitorate	41,8%
	Regioni, Province e Comuni di grandi dimensioni	57,8%

Fonte: elaborazione su rilevazioni del Dipartimento della funzione pubblica, IV Report KPI per l'implementazione della gestione strategica delle risorse umane, dicembre 2025; Documento di finanza pubblica 2026, Relazione annuale sui progressi compiuti nel 2025.

26 Dipartimento della funzione pubblica, Linee guida PIAO e Manuali operativi, approvati con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione 30 ottobre 2025 e presentati il 17 dicembre 2025. Le Linee guida articolano il processo di predisposizione del PIAO in sette fasi e i Manuali forniscono, per tipologia di amministrazione, architetture di programmazione e controllo, vademecum e strumenti operativi.

27 Dipartimento della funzione pubblica, Quarto Report KPI per l'implementazione della gestione strategica delle risorse umane, dicembre 2025, dimensione D2 - Programmazione del fabbisogno di personale.

La lettura congiunta degli indicatori consente di individuare un passaggio rilevante per la valutazione del reclutamento. Se soltanto una quota ancora contenuta delle amministrazioni monitorate ha effettuato un assessment strutturato delle competenze, il 41,8% delle procedure concorsuali considerate prevede già l'accertamento di competenze trasversali, con una quota che raggiunge il 57,8% nel cluster delle amministrazioni regionali, provinciali e dei Comuni di maggiori dimensioni. Si delinea quindi un sistema nel quale l'innovazione delle modalità selettive appare, in alcuni contesti, più avanzata della capacità di analizzare sistematicamente le competenze interne e di tradurre tale analisi nella programmazione dei fabbisogni.

Questo divario individua uno dei principali ambiti di sviluppo del PIAO. L'efficacia dello strumento, ai fini del reclutamento, non dipende infatti dalla sola presenza della sottosezione sui fabbisogni di personale, ma dalla sua capacità di integrare dati sulle consistenze e sulle cessazioni con una lettura prospettica delle professionalità disponibili, dei gap di competenze e delle esigenze derivanti dagli obiettivi strategici.

In questa direzione, il monitoraggio quantitativo avviato nell'ambito del PNRR offre una prima base per spostare la valutazione dal piano formale dell'adozione del PIAO a quello sostanziale della qualità della programmazione.

5.3 Il consolidamento del Portale unico del reclutamento

Nel 2025 inPA consolida la propria funzione di infrastruttura ordinaria del reclutamento pubblico. Il Portale non opera soltanto come strumento di pubblicazione dei bandi, ma supporta la gestione digitale delle candidature e rende disponibili, in un ambiente unitario, procedure concorsuali, avvisi di mobilità, ricerca di esperti e ulteriori opportunità di accesso alla pubblica amministrazione.

La progressiva centralizzazione digitale produce effetti sia per le amministrazioni sia per i candidati. Le prime dispongono di procedure maggiormente standardizzate e di una base informativa crescente sui profili ricercati e sulle candidature; i secondi possono costruire e aggiornare il proprio curriculum, accedere tramite identità digitale, ricercare le opportunità disponibili e presentare telematicamente le domande di partecipazione.

Un ulteriore sviluppo riguarda l'interoperabilità con le altre infrastrutture digitali pubbliche. Il collegamento con la Piattaforma Digitale Nazionale Dati consente di orientare le funzionalità del Portale verso il principio del *once only*, riducendo la necessità di richiedere nuovamente informazioni già detenute dalle amministrazioni e favorendo, nel contempo, controlli più efficienti sui dati dichiarati dai candidati.

5.4 Le dimensioni quantitative del reclutamento nel 2025

Le rilevazioni disponibili restituiscono per il 2025 una dimensione particolarmente significativa dell'attività di reclutamento.

Le ricerche di Forum PA, sulla base dei dati del Dipartimento della funzione pubblica, indicano che nell'intero anno sono stati messi a bando quasi 204 mila posti attraverso poco meno di 20 mila bandi di concorso.

Una rilevazione del Dipartimento effettuata nel mese di dicembre 2025 registrava già oltre 17.800 bandi pubblicati dall'inizio dell'anno, relativi a circa 186 mila posizioni, e 2,7 milioni di utenti registrati al Portale, oltre la metà dei quali con meno di quarant'anni[28].

28 Dipartimento della funzione pubblica, PArliamo, n. 38, gennaio 2026, p. 16, per la rilevazione di dicembre: oltre 17.800 bandi, 186 mila posizioni e 2,7 milioni di utenti registrati, più della metà under 40.

Tabella 4 – Principali indicatori del reclutamento digitale nel 2025

Indicatore	Riferimento temporale	Valore
Posti messi a bando tramite procedure concorsuali	intero anno 2025	circa 204.000
Bandi di concorso	intero anno 2025	poco meno di 20.000
Bandi pubblicati su inPA	rilevazione dicembre 2025	oltre 17.800
Posizioni associate ai bandi pubblicati su inPA	rilevazione dicembre 2025	circa 186.000
Utenti registrati a inPA	rilevazione dicembre 2025	2,7 milioni
Quota di utenti registrati under 40	rilevazione dicembre 2025	oltre il 50%
Durata media delle procedure concorsuali	dato comunicato nel 2025	circa 180 giorni

Fonte: elaborazione su rilevazioni del Dipartimento della funzione pubblica, Portale inPA e ricerche di Forum PA su dati del Dipartimento.

Considerati nel loro insieme, questi dati segnano un passaggio rilevante rispetto alla fase nella quale il nuovo sistema di reclutamento era stato avviato. Nel 2025 la digitalizzazione delle procedure e l'utilizzo di inPA non rappresentano più soltanto strumenti della fase di attuazione del PNRR, ma componenti ordinarie del funzionamento del mercato del lavoro pubblico. La dimensione raggiunta dal Portale e il volume delle procedure gestite mostrano, sotto questo profilo, il consolidamento operativo delle innovazioni introdotte a partire dal 2021.

Gli indicatori riportati descrivono la scala raggiunta dal sistema di reclutamento digitale, ma devono essere letti tenendo conto della diversa data di rilevazione. In particolare, il numero dei posti messi a bando non coincide con il numero delle assunzioni effettivamente perfezionate nel medesimo anno: il primo misura la domanda di lavoro espressa dalle amministrazioni e l'intensità dell'attività di reclutamento, mentre gli ingressi effettivi dipendono anche dai tempi di conclusione delle procedure e di immissione in servizio.

Assume particolare rilievo anche la composizione anagrafica della platea registrata al Portale. La quota superiore alla metà degli utenti con meno di quarant'anni rappresenta un segnale della capacità di inPA di intercettare le generazioni più giovani, pur non potendo essere considerata, di per sé, una misura sufficiente dell'attrattività effettiva delle singole amministrazioni o dei diversi profili professionali.

5.5 Dalla quantità dei posti alla composizione professionale della domanda

La valutazione del reclutamento non può essere limitata al numero dei bandi e dei posti pubblicati. Il rafforzamento della capacità amministrativa dipende infatti anche dalla corrispondenza tra i profili ricercati e le competenze necessarie alle amministrazioni.

Le ricerche di Forum PA condotte sui dati inPA relativi al periodo gennaio 2024-metà aprile 2025 mostrano una domanda ancora fortemente concentrata sui profili amministrativo-contabili ed educativo-formativi, accompagnata tuttavia da una presenza significativa di professionalità tecniche e specialistiche. Nella finestra osservata risultano 132.890 posizioni riconducibili ai profili amministrativo-contabili, 137.225 a quelli educativo-formativi, 17.774 a profili tecnici, 8.894 a professionalità connesse alla trasformazione digitale e 2.306 a esperti giuridici[29].

29 FORUM PA, *Una PA che ricomincia a crederci*, maggio 2025. L'analisi copre il periodo gennaio 2024-metà aprile 2025 ed è basata su dati forniti dal Dipartimento della funzione pubblica. Qui i valori sono utilizzati come indicazione qualitativa e non come dato annuale 2025.

Tali dati non sono riferibili esclusivamente all'anno 2025 e non vengono pertanto utilizzati come misura annuale. Essi risultano tuttavia utili per cogliere la composizione qualitativa della domanda di personale e per evidenziare come il reclutamento sia progressivamente chiamato non soltanto a reintegrare le consistenze degli organici, ma anche a modificarne il mix professionale in relazione alle nuove esigenze organizzative e tecnologiche.

5.6 La riduzione dei tempi e l'efficienza delle procedure

La durata delle procedure costituisce uno degli indicatori più immediati dell'evoluzione del sistema. Nel corso del 2025 il Dipartimento della funzione pubblica ha indicato una durata media dei concorsi pari a circa 180 giorni, a fronte di tempi che, prima della stagione di riforma e digitalizzazione, si collocavano nell'ordine di circa due anni.

La riduzione dei tempi è rilevante non soltanto sotto il profilo dell'efficienza amministrativa, ma anche in relazione all'attrattività. Una procedura eccessivamente lunga aumenta infatti il rischio che i candidati, soprattutto per i profili maggiormente richiesti sul mercato del lavoro, scelgano opportunità alternative prima della conclusione della selezione.

La velocità, tuttavia, rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente: alla semplificazione deve accompagnarsi la capacità di valutare conoscenze, competenze tecniche e, ove rilevanti per il profilo, capacità trasversali.

5.7 Ricambio generazionale e nuovi canali di accesso

Nel 2025 il tema del ricambio generazionale assume una rilevanza crescente. L'aumento delle cessazioni attese nei prossimi anni rende necessario ampliare la capacità di attrazione delle amministrazioni verso studenti, neolaureati e giovani in possesso di competenze tecniche e specialistiche, affiancando ai concorsi ordinari strumenti di avvicinamento al lavoro pubblico.

In questa direzione si colloca la seconda edizione dei programmi Tirocini inPA e Dottorati inPA, avviata dal Dipartimento della funzione pubblica nell'agosto 2025 e aperta a tutte le amministrazioni pubbliche. Il programma Tirocini inPA prevede fino a 255 tirocini curriculari della durata di sei mesi; Dottorati inPA consente l'attivazione di 9 contratti di apprendistato di alta formazione e ricerca, della durata di tre anni, finalizzati al conseguimento del dottorato in materie di interesse delle amministrazioni[30].

Nella stessa prospettiva si collocano le misure introdotte nel 2025 per favorire l'ingresso di giovani con formazione tecnico-professionale.

Il decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, convertito dalla legge 9 maggio 2025, n. 69, interviene anche sugli strumenti di reclutamento e sulle possibilità di accesso delle nuove generazioni, rafforzando il collegamento tra politiche assunzionali, competenze tecniche e transizione digitale.

5.8 Reclutamento, attrattività e capacità di trattenere le competenze

La crescita delle opportunità di accesso non esaurisce il problema dell'attrattività del lavoro pubblico. Le ricerche di Forum PA evidenziano come le generazioni più giovani attribuiscano rilievo non soltanto alla stabilità occupazionale, ma anche alle opportunità di crescita, all'utilizzo effettivo delle competenze, alla qualità dell'ambiente organizzativo, alla possibilità di lavorare su progetti significativi e al riconoscimento del contributo professionale.

30 Dipartimento della funzione pubblica, https://www.funzionepubblica.gov.it/it/il-dipartimento/notizie-del-dipartimento/al-via-la-terza-edizione-delliniziativa-tirocini-inpa-e-dottorati-inpa/#usefulLinks.

Il reclutamento deve pertanto essere letto in connessione con le altre politiche di gestione del capitale umano. La capacità di attrarre persone qualificate dipende anche dalla formazione, dai sistemi professionali, dalle opportunità di mobilità e carriera, dalla qualità della leadership e dall'organizzazione del lavoro. Una politica che aumenti il numero delle selezioni senza intervenire sulle condizioni di inserimento e sviluppo delle persone rischia, soprattutto nei profili più mobili e specialistici, di tradursi in un elevato turnover e nella successiva perdita delle competenze acquisite.

5.9 Dal reclutamento alla capacità amministrativa e alla qualità dei servizi

Il quadro del 2025 evidenzia il consolidamento di un processo avviato negli anni precedenti. La riforma delle procedure concorsuali e la costruzione del Portale inPA hanno creato le condizioni normative e infrastrutturali per una gestione più rapida, digitale e standardizzata dell'accesso al pubblico impiego; il 2025 documenta l'utilizzo di tali strumenti su una scala ormai sistemica.

Ai fini della valutazione delle politiche pubbliche, il numero dei bandi e dei posti costituisce pertanto soltanto un primo livello di osservazione. Una valutazione più compiuta dovrebbe considerare anche il rapporto tra posti banditi e candidature, i tempi di conclusione delle selezioni, i posti effettivamente coperti, la composizione per età e competenze dei nuovi ingressi, la corrispondenza tra profili reclutati e fabbisogni programmati, nonché la permanenza dei neoassunti nelle amministrazioni.

La progressiva concentrazione in inPA delle informazioni relative ad amministrazioni, procedure, posti, profili e candidature attribuisce al Portale una potenzialità ulteriore: quella di evolvere da infrastruttura operativa del reclutamento a base conoscitiva del mercato del lavoro pubblico. L'integrazione di tali informazioni con la programmazione dei fabbisogni contenuta nel PIAO può contribuire a rafforzare la capacità delle amministrazioni di programmare gli ingressi in funzione degli obiettivi strategici e delle trasformazioni organizzative.

Per la valutazione della qualità dei servizi pubblici, la prospettiva di maggiore interesse consiste quindi nella ricostruzione del rapporto tra programmazione dei fabbisogni, capacità di attrazione, tempestività del reclutamento, adeguatezza delle competenze acquisite e risultati delle amministrazioni.

Il consolidamento del sistema osservato nel 2025 sposta progressivamente l'attenzione dalla sola riattivazione delle procedure alla qualità del reclutamento e alla sua capacità di tradursi in rafforzamento amministrativo e miglioramento dei servizi resi a cittadini e imprese.

6. Formazione e sviluppo delle competenze del personale della Pubblica Amministrazione

Gli interventi di riforma e di investimento previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza in materia di capitale umano hanno contribuito, negli ultimi anni, a ridefinire le politiche di formazione del personale delle amministrazioni pubbliche. L'evoluzione osservata riguarda non soltanto l'ampliamento delle opportunità di accesso alla formazione, ma soprattutto la progressiva strutturazione di un ciclo di gestione della formazione maggiormente integrato con la programmazione organizzativa, con la rilevazione dei fabbisogni di competenze e con gli obiettivi strategici delle amministrazioni.

In continuità con quanto rilevato nella precedente edizione della Relazione, la formazione non può essere ricondotta prevalentemente all'iniziativa individuale dei dipendenti, ma richiede una programmazione da parte dell'amministrazione coerente con i fabbisogni professionali e con gli obiettivi di sviluppo del capitale umano e di produzione di valore pubblico. La motivazione e la responsabilizzazione individuale restano componenti essenziali, all'interno di un quadro nel quale l'amministrazione assume una responsabilità diretta nella rilevazione dei fabbisogni, nell'assegnazione dei percorsi e nel monitoraggio dei risultati. Sul punto, assume particolare rilievo la funzione manageriale della dirigenza. L'investimento in formazione può infatti tradursi in effettivo sviluppo organizzativo soltanto se la rilevazione dei fabbisogni, la crescita delle competenze e l'utilizzo delle professionalità disponibili vengono collegati agli obiettivi dell'amministrazione e ai risultati attesi. La responsabilità dirigenziale si estende così dalla gestione delle risorse umane alla capacità di orientarne lo sviluppo in funzione delle trasformazioni organizzative e delle politiche pubbliche da realizzare.

Nel 2025 tale processo trova un ulteriore consolidamento. Alla fase di ampliamento dell'offerta formativa si affianca una più definita integrazione della formazione nelle responsabilità organizzative e manageriali. La Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione del 14 gennaio 2025, dedicata alla *Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione*, rafforza il principio secondo cui la formazione costituisce un investimento organizzativo necessario, un diritto-dovere del dipendente e una responsabilità del datore di lavoro pubblico.

La principale innovazione introdotta a partire dal 2025 è rappresentata dall'obiettivo annuale di formazione pari a 40 ore. La previsione riconduce esplicitamente la formazione al sistema della performance: ai dirigenti è richiesto di programmare i percorsi individuali, rilevare i fabbisogni, assegnare gli obiettivi formativi, monitorarne il conseguimento e valutarne gli effetti. L'attuazione del nuovo standard rafforza, pertanto, la responsabilità organizzativa nella rilevazione dei fabbisogni individuali, nell'individuazione delle opportunità formative, nella conciliazione tra formazione e attività lavorativa e nella rendicontazione dei risultati[31].

Il nuovo standard quantitativo va considerato alla luce dei livelli registrati negli anni immediatamente precedenti. Secondo i dati ufficiali, il numero medio di ore di formazione pro capite era pari a 21,0 nel 2023 e a 22,3 nel 2024. Nel 2024 i valori più elevati si rilevavano nelle Regioni, con 33,6 ore medie pro capite, nelle aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale, con 27,7 ore, e negli enti pubblici non economici, con 25,3 ore. Le amministrazioni dello Stato erano passate da 10,6 a 16,2 ore; i Comuni da 9,3 a 11,8 ore.

Il riferimento alle 40 ore annue configura pertanto un innalzamento rilevante dello standard atteso. Esso deve tuttavia essere interpretato come obiettivo introdotto a partire dal 2025 e non come risultato già conseguito: nelle fonti ufficiali attualmente disponibili, i dati consolidati sulle ore medie di formazione si arrestano al 2024.

Per il 2025, l'evidenza quantitativa più articolata e tempestiva è fornita dalla piattaforma Syllabus, che consente di osservare l'estensione dell'adesione delle amministrazioni e il coinvolgimento del personale.

31 DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *La formazione del personale delle amministrazioni pubbliche: dalle politiche alla valutazione*, I Quaderni della Funzione Pubblica, febbraio 2026, spec. cap. 4. Il Rapporto richiama lo standard minimo di 40 ore pro capite a partire dal 2025 e la conseguente responsabilità dei dirigenti nella programmazione, nel monitoraggio e nella valutazione della formazione.

L'evoluzione di Syllabus va collocata nel più ampio percorso di riforma della pubblica amministrazione avviato nel quadro del PNRR. L'infrastruttura che oggi sostiene una parte significativa della formazione trasversale del personale pubblico prende forma nel biennio 2021-2022. In quella fase, il rafforzamento delle competenze viene progressivamente ricondotto a una politica organica di valorizzazione del capitale umano, strettamente connessa agli interventi sul reclutamento, sulla mobilità, sulla programmazione organizzativa e sulla trasformazione digitale.

Un passaggio qualificante è rappresentato dal Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, sottoscritto nel marzo 2021 dal Presidente del Consiglio dei ministri e dall'allora Ministro per la pubblica amministrazione con le organizzazioni sindacali confederali, che colloca la valorizzazione delle persone, la formazione continua e l'aggiornamento professionale tra gli assi della modernizzazione del lavoro pubblico[32].

Su questa linea si colloca, inoltre, il Piano strategico *Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese*, presentato il 10 gennaio 2022 dal Ministro per la Pubblica Amministrazione, che assume lo sviluppo delle competenze come una delle direttrici strutturali della riforma. Il disegno combina l'ampliamento delle opportunità formative, attraverso iniziative quali PA 110 e lode, con la costruzione di strumenti per la rilevazione e lo sviluppo delle competenze, a partire da Syllabus, e con il rafforzamento delle istituzioni chiamate a sostenere stabilmente le politiche di reclutamento, formazione e sviluppo professionale, in particolare la Scuola Nazionale dell'Amministrazione e Formez PA.

Nell'ambito del Piano, dal 1° febbraio 2022 ha preso avvio il programma di assessment e formazione digitale basato su Syllabus, fondato sulla rilevazione dei livelli di competenza in ingresso e sull'offerta di percorsi formativi mirati. La successiva evoluzione della piattaforma va pertanto letta come consolidamento e ampliamento di un'infrastruttura già avviata nel precedente ciclo di riforma[33].

Nel modello attuale, Syllabus non costituisce soltanto uno strumento di erogazione di contenuti. Attraverso la piattaforma, le amministrazioni possono programmare la formazione del proprio personale, assegnare programmi e tempi di completamento e monitorare i progressi; il dipendente può accedere ai percorsi formativi, svolgere attività in autoapprendimento e tracciare le competenze acquisite anche mediante attestazioni e open badge.

Il valore aggiunto della piattaforma risiede soprattutto nella capacità di utilizzare la formazione anche come strumento conoscitivo. Il percorso individuale parte, nei programmi strutturati secondo questo modello, dalla verifica delle competenze in ingresso: l'assessment consente di rilevare il livello iniziale di padronanza, identificare i gap e orientare il dipendente verso contenuti coerenti con il fabbisogno rilevato. Il modello collega quindi quattro passaggi: individuazione dei discenti, assessment, formazione e verifica dei progressi.

In questa prospettiva, Syllabus assume anche una funzione informativa a supporto della governance della formazione. Le funzionalità di monitoraggio consentono di osservare i comportamenti delle amministrazioni e dei dipendenti e di distinguere tra adesione, partecipazione effettiva, completamento dei percorsi e risultati dell'apprendimento.

32 Il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, sottoscritto nel marzo 2021 dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro per la pubblica amministrazione Renato Brunetta con CGIL, CISL e UIL, costituisce uno dei passaggi iniziali della nuova stagione di riforma del lavoro pubblico. Il Patto collega la modernizzazione delle amministrazioni alla valorizzazione delle persone, ai percorsi di crescita e aggiornamento professionale (reskilling), al rafforzamento della formazione continua, alla revisione dei sistemi professionali e alle transizioni digitale e ambientale. Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, marzo 2021, disponibile sul sito istituzionale www.funzionepubblica.gov.it. Nella medesima fase vengono inoltre definiti strumenti e interventi destinati a incidere stabilmente sull'organizzazione e sulla gestione del personale, tra cui il portale inPA, il PIAO e le nuove iniziative per lo sviluppo del capitale umano.

33 Dipartimento della funzione pubblica, Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese. Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della Pubblica amministrazione, 10 gennaio 2022. Il Piano, presentato dal Ministro per la PA Renato Brunetta, colloca lo sviluppo delle competenze, insieme a digitalizzazione, reclutamento e semplificazione, tra le principali direttrici dell'impianto riformatore avviato nel 2021. Individua una duplice finalità della formazione: rafforzare le competenze individuali e, al contempo, la capacità strutturale delle amministrazioni, nella prospettiva del miglioramento della qualità dei servizi. Tra i primi strumenti operativi figurano PA 110 e lode e Syllabus; il programma di assessment e formazione digitale basato su Syllabus ha preso avvio il 1° febbraio 2022. https://sitoarcheologico.formez.it/sites/default/files/riformare_la_pa.pdf.

6.1 I dati del 2025: diffusione e consolidamento di Syllabus

I dati riferiti al 2025 documentano un ulteriore ampliamento della piattaforma. Al termine del terzo trimestre risultano aderenti 7.482 amministrazioni pubbliche e risultano registrati 1.094.858 dipendenti. Rapportati all'universo delle amministrazioni e del personale rilevato dal Conto annuale 2023, tali valori corrispondono al 61,2% degli enti[34] e al 32,9% dei dipendenti pubblici.

La dinamica infrannuale evidenzia una crescita continuativa della platea. I dipendenti registrati erano 948.793 nel primo trimestre 2025, sono saliti a 1.038.173 nel secondo trimestre e hanno raggiunto 1.094.858 nel terzo trimestre. Rispetto ai corrispondenti periodi dell'anno precedente, le variazioni risultano pari, rispettivamente, a +34,4%, +34,4% e +31,1%. Il Dipartimento rileva inoltre un picco della crescita nel primo trimestre 2025, in coincidenza temporale con l'adozione della Direttiva del 14 gennaio 2025 e con le connesse attività di comunicazione.

Tabella 5 – Dipendenti registrati sulla piattaforma Syllabus nel 2025

Tipologia di amministrazione	I trim. 2025	II trim. 2025	III trim. 2025	Variazione annua III trim.
Amministrazioni dello Stato	209.645	232.177	243.980	+35,0%
Regioni	53.888	54.439	56.333	+29,4%
Province e Città metropolitane	21.527	23.099	23.521	+19,1%
Comuni	191.627	203.694	219.432	+37,7%
Comunità montane e Unioni di Comuni	7.073	7.437	7.726	+19,7%
Aziende ed enti del SSN	301.695	323.967	346.455	+26,7%
Università pubbliche	55.965	57.081	57.872	+9,1%
Enti pubblici non economici	79.556	107.914	110.777	+49,9%
Altre forme giuridiche	27.817	28.365	28.762	+16,3%
Totale	**948.793**	**1.038.173**	**1.094.858**	**+31,1%**

Fonte: Dipartimento della funzione pubblica, La formazione del personale delle amministrazioni pubbliche: dalle politiche alla valutazione, tabella 3.10.

La distribuzione per comparto evidenzia differenze rilevanti. Al terzo trimestre 2025 tutte le 20 Regioni risultano aderenti a Syllabus, con 56.333 dipendenti registrati, pari al 90,8% del personale regionale assunto come riferimento. Le Province e Città metropolitane aderenti sono 101 su 102; nel Servizio sanitario nazionale risultano presenti 201 enti su 202. I Comuni rappresentano la componente quantitativamente più ampia per numero di enti, con 5.521 amministrazioni aderenti e 219.432 dipendenti registrati.

I dati consentono inoltre di distinguere tra adesione istituzionale e coinvolgimento del personale. Nelle Regioni, alla copertura integrale delle amministrazioni corrisponde una quota di dipendenti registrati pari al 90,8%. Nelle amministrazioni dello Stato risultano aderenti 93 enti su 155, pari al 60%, mentre i 243.980 dipendenti registrati rappresentano il 12,7% del personale assunto come riferimento. Nel Servizio sanitario nazionale la copertura degli enti raggiunge il 99,5% e quella del personale il 52,9%.

Con il progressivo consolidamento della piattaforma, l'attenzione valutativa si sposta pertanto dall'adesione formale delle amministrazioni alla capacità di coinvolgere effettivamente il personale e di accompagnarlo fino al completamento dei percorsi formativi.

34 Il dato relativo alle amministrazioni si riferisce agli enti e non comprende le relative articolazioni periferiche.

Le rilevazioni del Dipartimento della funzione pubblica consentono di approfondire questa distinzione attraverso specifici indicatori di performance connessi all'utilizzo di Syllabus. Il primo è il "tasso di attività del personale da formare", ossia la quota di dipendenti registrati e abilitati che hanno avviato almeno un corso; il secondo è il "tasso di completamento", dato dal rapporto tra coloro che hanno concluso almeno un corso e coloro che lo hanno iniziato; il terzo è il "tasso di finalizzazione", riferito ai dipendenti che hanno effettuato almeno un test post-formazione rispetto a coloro che hanno concluso la fruizione di un corso[35].

I valori rilevati al terzo trimestre 2025 mostrano una differenza netta tra la capacità di attivare la platea registrata e la propensione a portare a termine i percorsi una volta avviati. A fronte di un tasso di attività complessivo del 43,7%, il tasso di completamento raggiunge l'89,4% e quello di finalizzazione il 91,0%. Il principale margine di miglioramento si concentra quindi nella fase di attivazione dei dipendenti. Le differenze tra comparti sono significative: il tasso di attività raggiunge il 65,4% nelle Regioni, il 57,5% nelle università pubbliche e il 52,0% nelle amministrazioni dello Stato; si attesta al 48,6% nei Comuni e scende al 29,7% nelle aziende e negli enti del Servizio sanitario nazionale.

Una volta avviata la formazione, invece, i tassi di completamento risultano elevati e relativamente più omogenei, compresi, nei principali comparti, tra l'87,4% del Servizio sanitario nazionale e il 92,1% delle Regioni. Anche la finalizzazione attraverso il test post-formazione presenta valori generalmente elevati, pari al 91,0% nel complesso. Tali evidenze suggeriscono che la capacità organizzativa di coinvolgere il personale costituisce una dimensione distinta dalla capacità dei singoli di completare i percorsi già intrapresi.

Tali indicatori confermano che il numero degli iscritti rappresenta soltanto un primo livello di osservazione. La partecipazione effettiva, il completamento dei percorsi e la verifica delle competenze acquisite costituiscono passaggi ulteriori, necessari per una valutazione più compiuta della qualità del processo formativo.

Nel complesso, nel 2025 il numero dei dipendenti registrati aumenta del 31,1% su base annua e supera la soglia del milione di utenti. Le rilevazioni del Dipartimento della funzione pubblica associano tale dinamica al consolidamento di Syllabus, al riconoscimento della sua utilità da parte delle amministrazioni e al progressivo ampliamento dell'offerta formativa.

Anche l'andamento per comparto mostra una dinamica differenziata ma generalmente positiva. Tra il primo e il terzo trimestre 2025 i dipendenti registrati nelle amministrazioni dello Stato aumentano da 209.645 a 243.980; nei Comuni da 191.627 a 219.432; nel Servizio sanitario nazionale da 301.695 a 346.455. Particolarmente accentuata è la crescita negli enti pubblici non economici, dove gli utenti passano da 79.556 a 110.777, con un incremento su base annua del 49,9 per cento al terzo trimestre.
L'evoluzione quantitativa va inoltre inquadrata nel sistema complessivo delle politiche formative. Il Dipartimento qualifica Syllabus come punto di accesso al sistema di formazione del personale pubblico, nell'ambito di un'offerta articolata che muove dalle competenze comuni e trasversali e si estende a percorsi specialistici, tecnici, manageriali e ad elevata qualificazione.

Questa impostazione appare rilevante anche alla luce dell'ampliamento degli ambiti formativi. La piattaforma, nata con particolare riferimento alle competenze digitali, si è progressivamente estesa alle competenze connesse alla transizione ecologica e amministrativa, ai principi e valori dell'azione pubblica e ad altri ambiti trasversali. Nel sistema più generale si collocano inoltre iniziative rivolte alle competenze manageriali, alla formazione specialistica, ai neoassunti, ai percorsi universitari e a modalità formative maggiormente personalizzate.

6.2 Il rafforzamento delle competenze trasversali: Essere PA

Nel 2025 l'architettura dell'offerta formativa si è ulteriormente articolata con Essere PA – Accademia del valore, iniziativa del Dipartimento della funzione pubblica presentata nel luglio 2025 e progettata

35 DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *La formazione del personale delle amministrazioni pubbliche: dalle politiche alla valutazione*, I Quaderni della Funzione Pubblica, febbraio 2026, par. 3.4.2 e tab. 3.11. Le rilevazioni al III trimestre 2025 riportano, per Syllabus, un tasso di attività complessivo del 43,7%, un tasso di completamento dell'89,4% e un tasso di finalizzazione del 91,0%.

in attuazione della Direttiva del 14 gennaio 2025[36]. Il progetto è rivolto in particolare allo sviluppo delle competenze trasversali e umanistiche del personale, con specifica attenzione a dirigenti, funzionari e figure impegnate nella gestione delle risorse umane e della formazione.

In questa prospettiva, alla dimensione del sapere e del saper fare si affianca quella del saper essere, intesa come capacità di esercitare il proprio ruolo con consapevolezza, responsabilità e attitudine al cambiamento.

L'offerta si articola in percorsi dedicati, tra l'altro, al pensiero critico, alla costruzione di comunità organizzative e alla gestione della complessità, includendo anche momenti esperienziali dedicati all'intelligenza artificiale generativa. L'iniziativa amplia così il perimetro delle politiche formative oltre l'aggiornamento tecnico-specialistico, valorizzando competenze relazionali, capacità di collaborazione, leadership diffusa e gestione dei processi di innovazione quali componenti della capacità amministrativa. In tal senso, Essere PA si colloca in continuità con l'impostazione della Direttiva del 2025, che associa lo sviluppo delle competenze alla performance individuale e organizzativa e, più in generale, alla produzione di valore pubblico.

6.3 Dalla partecipazione ai risultati di apprendimento

La crescita della platea degli utenti e dell'offerta costituisce una condizione rilevante, ma non sufficiente, per valutare l'efficacia della politica formativa. La stessa architettura di Syllabus consente di ampliare l'osservazione dal numero dei corsi fruiti ai risultati dell'apprendimento.

Le analisi sulle competenze digitali già disponibili nelle precedenti rilevazioni avevano mostrato un quadro caratterizzato da gap significativi. In dieci delle undici competenze del framework digitale, oltre la metà dei dipendenti sottoposti ad assessment risultava inizialmente collocata nei livelli "nessuna competenza" o "competenza base"; una quota compresa tra il 14 e il 34 per cento dei partecipanti presentava invece già in ingresso il livello massimo di padronanza.

Gli assessment successivi alla formazione mostravano però progressi consistenti, con una quota significativa di partecipanti in grado di raggiungere livelli più elevati di padronanza anche partendo da situazioni iniziali deboli. Tale evidenza rende possibile distinguere tra la mera partecipazione a un corso e l'effettivo miglioramento delle conoscenze e competenze.

La distinzione assume particolare rilievo nel 2025, in presenza dell'obiettivo quantitativo delle 40 ore. Le rilevazioni e le analisi del Dipartimento della funzione pubblica evidenziano che il tempo dedicato alla formazione costituisce un indicatore oggettivo del volume dell'investimento, ma non esaurisce le dimensioni qualitative della valutazione. L'analisi dei risultati è pertanto chiamata a considerare anche il grado di soddisfazione e di coinvolgimento, l'effettiva acquisizione delle conoscenze, la loro applicazione nell'attività lavorativa e l'impatto sulle prestazioni individuali e organizzative.

Il 2025 evidenzia, in questa prospettiva, il progressivo passaggio da una misurazione prevalentemente quantitativa della formazione a un'impostazione orientata a collegare intensità dell'investimento, apprendimento e performance.

6.4 Dalla formazione alla capacità amministrativa e alla qualità dei servizi

Ai fini della Relazione sulla qualità dei servizi pubblici, assume particolare rilievo la verifica della capacità delle competenze acquisite di tradursi in comportamenti professionali e organizzativi e, attraverso questi, in effetti sulla qualità dell'azione amministrativa.

Le rilevazioni del Dipartimento della funzione pubblica richiamano la necessità di ampliare la valutazione oltre l'apprendimento immediato. La verifica dell'acquisizione di conoscenze rappresenta infatti

36 https://www.esserepa.it/

soltanto il primo livello; occorre osservare anche il trasferimento di quanto appreso nell'attività professionale e il conseguente impatto sulle performance individuali e organizzative.

Tale impostazione è coerente con l'evoluzione complessiva della politica di formazione. La formazione è progressivamente qualificata come diritto-dovere del dipendente e, contestualmente, come responsabilità dell'amministrazione, chiamata a renderla effettivamente accessibile e coerente con gli obiettivi organizzativi. Ne deriva una concezione della formazione come componente ordinaria delle politiche di gestione delle persone e dello sviluppo organizzativo, piuttosto che come insieme di iniziative episodiche.

Il rafforzamento di questo nesso è particolarmente importante nel quadro del PIAO. La programmazione della formazione può infatti assumere effettiva rilevanza solo nella misura in cui i fabbisogni di competenze siano collegati agli obiettivi strategici dell'amministrazione, alle trasformazioni organizzative da realizzare e ai risultati attesi in termini di valore pubblico.

In questa prospettiva, l'evoluzione osservata nel 2025 può essere letta attraverso tre distinti livelli di valutazione. Il primo riguarda gli input e gli output della formazione: risorse, ore erogate, amministrazioni aderenti, dipendenti abilitati e iscritti. Il secondo riguarda i risultati dell'apprendimento, osservabili attraverso assessment, completamento dei percorsi e progressione dei livelli di competenza. Il terzo attiene agli outcome e agli impatti organizzativi, con riferimento al trasferimento delle competenze nell'attività lavorativa, al miglioramento della performance, alla capacità di innovazione e, in ultima istanza, alla qualità dei servizi resi a cittadini e imprese.

Quest'ultimo livello costituisce la principale area di ulteriore sviluppo della valutazione. Le informazioni oggi disponibili consentono di osservare con crescente dettaglio la diffusione della formazione e, in alcuni ambiti, i risultati individuali di apprendimento; permane invece più complessa la ricostruzione sistematica del rapporto tra formazione, cambiamento dei comportamenti organizzativi e miglioramento della qualità dei servizi.

Nel complesso, il 2025 si caratterizza come un anno di consolidamento dell'integrazione della formazione nella gestione del personale pubblico. Il percorso avviato con la costruzione delle nuove infrastrutture per il capitale umano nel quadro della riforma PNRR del 2021-2022 e proseguito con l'ampliamento di Syllabus dal 2023 trova nel 2025 un ulteriore sviluppo, attraverso un più stretto collegamento tra formazione, responsabilità dirigenziale, programmazione e performance.

I dati della piattaforma restituiscono, al tempo stesso, la scala raggiunta dal sistema e le differenze ancora presenti tra amministrazioni e comparti. Il superamento del milione di dipendenti registrati e l'adesione di oltre 7.400 amministrazioni documentano il grado di infrastrutturazione raggiunto dalla politica formativa; la distanza tra adesione degli enti, coinvolgimento effettivo del personale, completamento dei percorsi e misurazione degli impatti indica la necessità di orientare la fase successiva in misura crescente verso la qualità e l'efficacia dell'investimento.

Per la valutazione dei servizi pubblici, la prospettiva di maggiore interesse consiste pertanto nella ricostruzione del rapporto tra sviluppo delle competenze, capacità amministrativa, performance organizzativa e qualità dei servizi. La crescente disponibilità di dati individuali e organizzativi attraverso strumenti quali Syllabus rende questo percorso di analisi progressivamente più praticabile; il rafforzamento della valutazione richiede tuttavia una più stabile integrazione di tali informazioni con i sistemi di programmazione, misurazione della performance e valutazione dei risultati delle amministrazioni.

6.5 Le attività formative della Scuola Nazionale dell'amministrazione[37]

Punto di riferimento nel panorama della formazione italiana, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) occupa un posto centrale nel processo di modernizzazione e rafforzamento della capacità amministrativa della Pubblica Amministrazione italiana, contribuendo in modo strutturale allo sviluppo del capitale umano pubblico. L'offerta formativa in costante evoluzione, progettata sulla base dei fabbisogni espressi dalle amministrazioni e orientata a sostenere organizzazioni complesse, unita ad uno sguardo

37 A cura di Michaela Travaglini, Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

scientifico di anticipazione sulle competenze richieste dalle rapide trasformazioni tecnologiche e organizzative che investono le PPAA, confermano la crucialità della SNA quale loro partner per il rafforzamento e lo sviluppo dei dipendenti pubblici.

Nel corso degli anni la SNA ha progressivamente adattato e ampliato il proprio catalogo formativo, componendo un insieme articolato di iniziative rivolte sia al personale dirigenziale sia a quello non dirigenziale, finalizzate al consolidamento delle competenze tecniche, manageriali e trasversali necessarie allo svolgimento efficace delle funzioni istituzionali. Accanto agli ambiti tradizionali della formazione pubblica – quali la gestione degli appalti, il management delle risorse umane, la contabilità pubblica, la prevenzione della corruzione e la trasparenza amministrativa – negli ultimi anni hanno assunto rilievo crescente le traiettorie di trasformazione digitale, ecologica e amministrativa, in coerenza con il quadro strategico delineato dal Next Generation EU, dall'Agenda ONU 2030 e dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

6.5.1. Programmazione e dimensioni quantitative dell'offerta formativa 2025

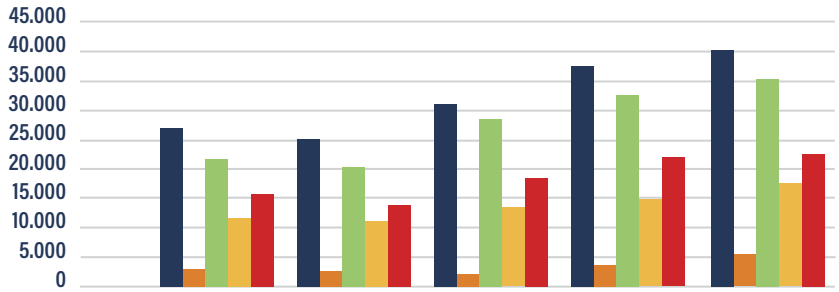
La programmazione delle attività della formazione della SNA consente alle amministrazioni di orientare in modo consapevole gli interventi di sviluppo delle competenze del proprio personale. Confermando una tendenza già affermata, nel 2025 la SNA ha registrato un ulteriore rafforzamento sia sotto il profilo quantitativo sia qualitativo (*Tabella 1*): sono stati resi disponibili 228 corsi, articolati in 523 edizioni, per un totale di oltre 14.700 ore di didattica, che hanno coinvolto complessivamente più di 40.800 partecipanti, di cui oltre 5.800 *dirigenti* (*Tabella 6*).

Tabella 6 – Sintesi dati 2025

Corsi disponibili	228
Edizioni realizzate	523
Giorni di didattica	4.317
Ore di didattica	14.764
Dirigenti	5.803
Partecipanti totali	40.879

Fonte: Elaborazione SNA su dati di monitoraggio interno.

Grafico 1 – Formazione 2025 – Partecipanti e modalità di erogazione



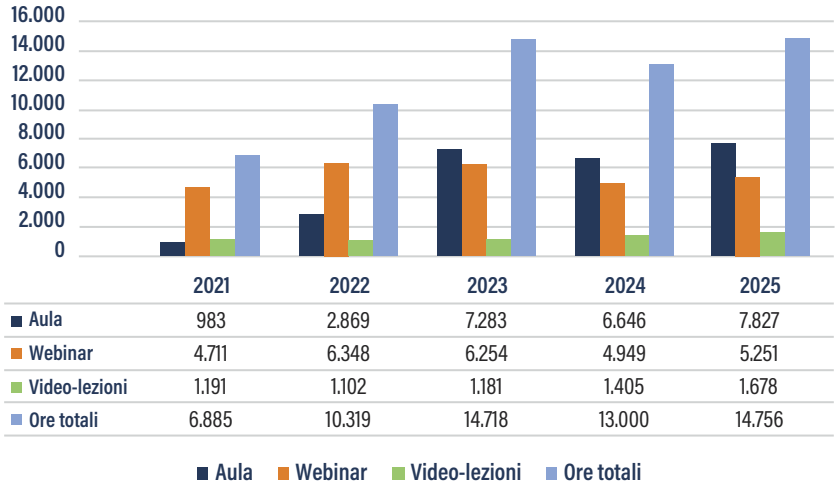
	2021	2022	2023	2024	2025
Partecipanti totali	27.249	25.025	31.964	37.642	40.879
Dirigenti	4.259	4.192	3.717	4.428	5.803
Funzionari	22.990	20.833	28.247	33.214	33.076
Maschi	11.367	10.960	13.022	14.964	17.173
Femmine	15.882	14.065	18.942	22.678	23.706

Partecipanti totali Dirigenti Funzionari Maschi Femmine

Fonte: Elaborazione SNA su dati di monitoraggio interno.

L'erogazione della formazione avviene attraverso modalità integrate, che combinano attività in presenza, webinar e video-lezioni, consentendo una diffusione capillare delle opportunità formative e una riduzione dei costi di accesso per le amministrazioni. Tale modello "blended" consente di valorizzare, da un lato, l'efficacia della formazione in aula, fondamentale per l'apprendimento esperienziale e lo sviluppo di competenze pratiche, e dall'altro i benefici della didattica digitale in termini di flessibilità e inclusività. Di seguito (Grafico 2) si riporta una panoramica del volume delle ore di formazione erogate nel 2025 distinte per canale, poste a confronto con gli anni precedenti a partire dal periodo "post–covid" che, come è noto, ha impresso una forte accelerazione della remotizzazione delle attività didattiche.

Grafico 2 – La formazione 2021-2025 e la modalità di erogazione



	2021	2022	2023	2024	2025
Aula	983	2.869	7.283	6.646	7.827
Webinar	4.711	6.348	6.254	4.949	5.251
Video-lezioni	1.191	1.102	1.181	1.405	1.678
Ore totali	6.885	10.319	14.718	13.000	14.756

Fonte: Elaborazione SNA su dati di monitoraggio interno.

6.5.2. La formazione iniziale

Accanto alla formazione continua, la SNA è storicamente impegnata nella formazione iniziale dei dirigenti e dei funzionari pubblici di alcune carriere speciali.

Il Corso-concorso SNA di accesso alla carriera dirigenziale, attraverso il quale viene reclutato il 50% dei dirigenti per le amministrazioni centrali dello stato e gli enti pubblici non economici ruoli dirigenziali[38], è giunto alla dodicesima edizione. A partire dal nono Corso-concorso, in coerenza con l'approccio "per competenze" consolidato nelle Linee guida del Ministro per la PA[39], la misurazione e la valutazione delle *soft skills* sono divenute parte integrante delle prove concorsuali e del percorso formativo, favorendo l'ingresso di professionalità sempre più in linea con le competenze manageriali richieste dal ruolo.

Nel 2025 è stato avviato il 34° ciclo formativo per i neo-dirigenti pubblici selezionati dalle amministrazioni centrali, articolato in più edizioni per dare seguito alle numerose richieste di ministeri ed enti pubblici non economici la cui rinnovata dinamica assunzionale si riverbera sull'esigenza della formazione di *onboarding*.

Come è noto, poi, per effetto del riordino del sistema delle Scuole pubbliche di formazione[40], la SNA è incaricata della formazione iniziale per il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia (*Tabella 2*), che nel 2025 ha dato luogo al volume di iniziative riassunto di seguito:

38 Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 28.
39 Decreto del Ministro per la PA del 28 settembre 2022.
40 Il riordino, avviato con il Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135, nota come *spending review*) è stato attuato con il DPR 16 aprile 2013, n. 70.

Tabella 7 – Formazione iniziale per il personale della carriera diplomatica e prefettizia

Corso	Amministrazione destinataria	Partecipanti
Aggiornamento per Consiglieri di Legazione	Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione Internazionale	40
Formazione professionale per Segretari di legazione in prova	Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione Internazionale	47
Formazione per funzionari neo-assunti del MAECI	Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione Internazionale	696
Formazione professionale per il personale della carriera prefettizia	Ministero dell'Interno	209
Formazione professionale per l'accesso alla qualifica di Viceprefetto	Ministero dell'Interno	87

Fonte: Elaborazione SNA su dati di monitoraggio interno.

A completamento, si segnala anche la formazione per circa 1.400 funzionari neo-assunti reclutati per la gestione dei fondi strutturali e destinati a operare presso il Dipartimento per la coesione e presso gli enti locali delle regioni del Mezzogiorno (CAP-COE).

6.5.3. Formazione continua, competenze e poli territoriali

La formazione continua, che rappresenta la dimensione principale dell'attività formativa svolta dalla SNA, si configura come leva essenziale di apprendimento continuo (*life-long learning*) per il personale pubblico, in risposta all'accelerazione dei cambiamenti che investono funzioni, strumenti operativi e risultati attesi delle amministrazioni. Nel 2025 l'offerta di formazione continua della SNA ha contato 220 corsi, per un totale di 495 edizioni e oltre 11.800 ore di didattica, coinvolgendo più di 38.000 partecipanti (*Tabella 8*). I principali ambiti di intervento hanno riguardato la "*Leadership nella PA*", la "*Cultura dell'integrità*", e "*Appalti e contratti pubblici*" (*Grafico 3*).

Tabella 8 – La formazione continua 2025 in sintesi

Corsi disponibili	220
Edizioni realizzate	495
Giorni di didattica	3.405
Ore di didattica	11.812
Dirigenti	5.459
Partecipanti totali	38.336

Fonte: Elaborazione SNA su dati di monitoraggio interno.

Grafico 3 – Partecipanti per ambito disciplinare

Fonte: Elaborazione SNA su dati di monitoraggio interno.

Nell'ambito della formazione continua trovano spazio anche iniziative di formazione in convenzione, svolte in co-progettazione con specifiche amministrazioni richiedenti. Nel 2025 sono stati progettati 23 corsi ad hoc, articolati in 48 edizioni, per un totale di 1.356 ore di formazione e 2.177 partecipanti.

A tali iniziative si aggiungono le edizioni "dedicate" attivate nell'ambito dei corsi già programmati a catalogo, per un totale, nel 2025, di 50 iniziative, pari a 870 ore erogate, che hanno coinvolto complessivamente 8.092 partecipanti.

Una valenza specifica assumono, poi, i "Poli formativi territoriali" che rappresentano un particolare strumento attraverso cui la SNA presidia e sviluppa l'offerta formativa destinata alle amministrazioni locali e alle articolazioni territoriali di PPAA centrali.

Nel corso del 2025, i percorsi attivati nell'ambito dei poli territoriali hanno consentito la formazione di oltre 1.200 unità di personale, di cui circa 280 dirigenti (*Grafico 4*).

Di seguito la distribuzione dei partecipanti a tali corsi distinti per ambiti didattici.

Grafico 4 – Poli formativi territoriali

Fonte: Elaborazione SNA su dati di monitoraggio interno.

6.5.4. Competenze, sostenibilità e digitalizzazione

Nel 2025 la SNA ha ulteriormente rafforzato l'approccio per competenze, integrando nei propri programmi didattici i modelli di competenze di riferimento per la dirigenza e per il personale delle aree funzionali. Oltre il 60% dei corsi è stato progettato in coerenza con tali modelli, contribuendo a focalizzare l'offerta didattica sul "saper fare", oltre che sulle conoscenze.

Infine, anche nell'offerta 2025 una particolare attenzione ha continuato ad essere dedicata ai temi della sostenibilità e della trasformazione digitale. Una quota significativa dei corsi è collegata agli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030, con una forte concentrazione sul Goal 16 "Pace, giustizia e istituzioni solide", che richiama i principi di trasparenza, responsabilità ed efficacia dell'azione pubblica.

Parallelamente, la SNA ha rafforzato l'offerta formativa sui temi della digitalizzazione, della cyber security e dell'intelligenza artificiale applicata ai processi amministrativi contribuendo alla diffusione di una cultura dell'innovazione orientata all'uso efficace di tali tecnologie in ambito pubblico. Nel 2025, su queste tematiche, sono stati realizzati 14 corsi con oltre 2.600 partecipanti, suddivisi in 40 edizioni.

Inoltre, la sperimentazione già avviata di soluzioni innovative applicate alla progettazione ed erogazione dei corsi ha trovato, nel 2025, un momento di sintesi nell'ambito del progetto "AI4SNA", nel quale l'intelligenza artificiale è stata utilizzata sia per la progettazione delle attività (sintesi di webinar, casi studio, sondaggi, realizzazione di podcast) sia per la predisposizione di materiali didattici (slide, testi accessibili ed elaborazioni di dati e report). Sono stati ben 57 i podcast realizzati come strumenti di micro-learning destinati ad un totale di 6.307 fruitori, con un ottimo riscontro di gradimento degli utenti.

6.5.5. Conclusioni e prospettive

I dati illustrati confermano la SNA come soggetto istituzionale imprescindibile quando si ragiona di formazione pubblica.

Se la solidità nel panorama italiano è conclamata, va aggiunto che la Scuola sta anche operando a livello internazionale, essendo stata individuata nel Piano Mattei per l'Africa come soggetto incaricato di formare gli alti funzionari pubblici di quattro Paesi pilota del continente africano: Costa d'Avorio, Etiopia, Kenya e Tunisia, attraverso programmi già progettati nel 2025 e che troveranno esecuzione nel 2026 e 2027 per oltre 1.300 unità.

6.5.5. Lo Strategic Foresight nelle politiche della Scuola Nazionale dell'Amministrazione[41]

La Pubblica amministrazione italiana sta intraprendendo un percorso di istituzionalizzazione di strumenti e attività di governance anticipatoria, anche grazie, e soprattutto, al ruolo della SNA, la quale, dal 2021, si è fatta promotrice della divulgazione e sperimentazione di strumenti di previsione strategica mediante un'azione composita che comprende ricerca e formazione.

L'impiego della governance anticipatoria è espressione del potenziamento della capacità amministrativa sul versante tipo cognitivo dell'agire amministrativo (policy analytical capacity).

Si tratta dell'area cognitiva delle competenze dirigenziali (soluzione dei problemi, visione strategica, pensiero sistemico) fissate nel *Modello di competenze dei dirigenti della PA italiana* formulata dalla SNA sulla base delle Linee Guida di Accesso alla Dirigenza emanate dal Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 28 settembre 2022.

L'area cognitiva favorisce e rafforza il potenziale di *problem setting* e *problem solving* dei vertici apicali, con particolare attenzione alle skill dirigenziali. La capacità previsionale anticipatoria è una capacità cognitiva dei dirigenti, in particolare, e del personale amministrativo, in generale.

Lo sviluppo dell'impiego di metodi di anticipazione di futuro è stato anche oggetto di investimento da parte e governi europei ed extraeuropei, con alcuni casi pilota di rilievo, come il Canada o Singapore o, in Europa, l'esempio della Finlandia, ma anche di Spagna, Portogallo e, soprattutto, del Regno Unito.

Questo impiego non si è esplicitato solo nell'utilizzo di metodologie e tecniche, ma nella loro traduzione organizzativa nell'operatività dell'amministrazione. Si è trattato di istituzionalizzare tecniche di per sé non complesse sul piano metodologico, ma senz'altro sfidanti su quello culturale, perché operare con lo *strategic foresight* significa assumere una prospettiva di futuro nei processi decisionali, e ciò è fortemente innovativo rispetto al passato.

La strada è lunga, perché vi sono barriere culturali e istituzionali importanti e comporta un cambiamento di mentalità, ma il grande interesse che si è sviluppato intorno al tema permette di poter intraprendere una politica di ricerca e di formazione che costituiscono il terreno fertile sul quale costruire ogni altro intervento successivo.

La road map italiana nelle politiche della SNA

La Scuola Nazionale dell'Amministrazione dal 2021 promuove in questo ambito un ruolo di attore-leader mediante un'azione coordinata di ricerca e formazione.

In questa nota si presenta questa strategia sviluppata al fine di creare le condizioni per un'istituzionalizzazione dello *strategic foresight* nelle amministrazioni pubbliche italiane. Ciò viene fatto mediante azioni coordinate attraverso le quali la SNA ha gestito ricerca e formazione.

Ciò che chiamiamo in modo sintetico *strategic foresight* richiede un approccio integrato e consapevole, perché è una forma di *usable knowledge*, ovvero di sistemi di conoscenze costruiti "su misura" per il decisore allo scopo di rafforzarne la capacità razionale.

La *usable knowledge* non è un sapere epistemico, ma è conoscenza applicata in un contesto di utilizzo istituzionale dove si assumono delle scelte. Sono queste ultime che definiscono l'utilità delle conoscenze apportate, il loro valore (d'uso), in relazione alla capacità di supportare i decisori e facilitare la fissazione (setting) e la soluzione (solving) dei problemi. Lo *strategic foresight* ricade per questo nella cosiddetta *evidence-based policy making*.

Ne consegue che per istituzionalizzare un "modello italiano" di Strategic Foresight è importante concentrarsi sul tipo di esigenza cognitiva alla quale lo Strategic Foresight debba rispondere, per quali fini e in quali formati, tenendo conto delle differenze tra tipi di amministrazioni e tra livelli di governo.

41 Di Andrea Lippi, Coordinatore, Dipartimento Politiche Pubbliche e Governance, Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

Il fatto che esistano numerosi ed efficienti strumenti a disposizione delle amministrazioni non implica automaticamente che le amministrazioni siano già in grado di praticare quegli strumenti in modo efficace.

Per giungere ad un risultato di questo genere e istituzionalizzare nell'amministrazione pubblica italiana strumenti anticipatori di futuro, allora, è, prima di tutto, necessario riflettere sul contesto di destinazione e operare un'azione di *capacity building* lavorando sia su quale idea di futuro l'amministrazione pubblica abbia elaborato o stia elaborando, sia su quali forme organizzative favoriscano il miglior impiego rispetto ad essa.

Peraltro, si può affermare che, rispetto al passato, le potenzialità di produzione di conoscenza nel campo dell'anticipazione del futuro messe a punto dalla letteratura di settore abbia raggiunto un tale livello di maturità da mettere in condizione i *decision maker* politici e amministrativi di poter profilare veri e propri "modelli" di strumenti di previsione strategica (nazionali o settoriali, secondo gli ambiti di policy). Tali strumenti possono essere impiegati ad hoc, sulle caratteristiche nazionali di ogni sistema amministrativo e sulle specifiche di policy, ad esempio, di ciascun Ministero.

Si tratta, insomma, di "tagliare su misura" strumenti e approcci alle esigenze ed alle finalità delle amministrazioni pubbliche, centrali, ma anche regionali e locali, al fine di favorire un "modello italiano" di utilizzo della previsione strategica.

La SNA ha favorito questo attraverso la l*ogica della road map* espressa e sintetizzata nel Quaderno di ricerca (2025) "Verso l'ecosistema italiano di Strategic Foresight", a cura di Bandera, Battini e Lippi.

La Road Map italiana è composta da quattro azioni diverse, integrate nella medesima logica sopra descritta:

- il Technical Support Instrument dell'OCSE sviluppato dal servizio Ricerca della SNA, che ha impegnato l'Amministrazione italiana per un biennio in un'azione di ricognizione dei fabbisogni;
- l'offerta di formazione continua della corsistica del Dipartimento Politiche Pubbliche e Governance;
- il gruppo di lavoro sullo Strategic Foresight all'interno della Comunità di pratica *Evidence-Based Policy Making*, promossa dal medesimo Dipartimento;
- la ricerca congiunta con il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica "Policy Coherence e Strategic Foresight per sviluppo sostenibile", destinata allo sviluppo di strumenti a supporto dell'attuazione del *Programma Nazionale per la Coerenza delle Politiche*.

L'offerta formativa della SNA

L'istituzionalizzazione di tali pratiche, affidate innanzitutto alle attività di formazione continua, è un'azione "giorno per giorno" che lascia un segno profondo perché è orientata a costruire facendo, *learning by doing*, associando sapere, saper fare e elaborazione su come farlo.

I partecipanti si trasformano da discenti in stakeholder, cosicché l'esperienza formativa passa dalla dimensione verticale della trasmissione a quella orizzontale del laboratorio.

La leva della formazione nel campo dello strategic foresight è uno strumento che viene impiegato pertanto sia "dall'alto" sia "dal basso". È "dall'alto" perché risponde a interessi istituzionali generali, norme o programmi, che profilano ambiti di intervento di rafforzamento delle competenze.

È "dal basso" perché conduce a una formazione "sartoriale" dove obiettivi e strumenti debbono essere modellati e adattati alle esigenze delle singole amministrazioni mediante adattamento e riconversioni. L'offerta formativa della SNA sopra descritta integra entrambi gli orientamenti, combinandoli in un'offerta che delinea un percorso dalla conoscenza alla competenza.

La Tabella 9 riporta il numero di partecipanti ai singoli corsi di previsione strategica organizzati dalla SNA nel 2022-2025.

Tabella 9 - Offerta formativa SNA in ambito di Previsione strategica 2022-2025

Corso	2022	2023	2024	2025	Totale
Introduction to Anticipatory Innovation Governance and strategic foresight	–	–	–	52	52
Metodi di futuro	42	23	–	–	65
La previsione strategica: futuro e metodi di anticipazione	39	19	16	34	108
Megatrend e anticipazione del futuro	33	16	24	22	95
Laboratorio di strategic foresight per le amministrazioni italiane	–	–	22	23	45
Totale	**114**	**58**	**62**	**131**	**365**

Il corso *Introduction to Anticipatory Innovation Governance and strategic foresight* costituisce il "mattoncino formativo" iniziale, esito del progetto TSI LIMinal dell'OCSE e ha una funzione di primo approccio.

Invece, i due corsi *Metodi di futuro* e *La previsione strategica: futuro e metodi di anticipazione* rappresentano l'investimento formativo "storico" della Scuola. Sono due corsi che riassumono un medesimo intento formativo.

Analogamente, Il corso *Megatrend e anticipazione del futuro*, ha rappresentato una formula formativa avanzata, essendo espressamente rivolto a un pubblico di dirigenti, mentre il corso denominato *Laboratorio di strategic foresight* per le amministrazioni italiane, è il coronamento del TSI ed è la proposta formativa che scaturisce "dal basso", essendo indirizzata alla costruzione di competenze e alla definizione di pratiche condivise. È l'iniziativa più "matura" ed esplicitamente orientata all'istituzionalizzazione della strategic foresight.

Lo scopo del corso riflette la volontà di andare oltre la divulgazione mediante la traduzione in pratica dei saperi appresi.

Per questa ragione, la forma laboratoriale della didattica mette in secondo piano la presentazione degli strumenti a vantaggio di testimonianze ed esercitazioni pratiche di progettazione valorizzando il carattere "pratico" di questo strumento formativo.

In particolare, il Laboratorio è l'esperienza formativa più "vicina" alle amministrazioni, nel senso che risponde ad una esigenza concreta. Infatti fa aggio su testimonianze aziendali (come Cassa Depositi e Prestiti, ENI) e internazionali (NATO, JRC della Commissione Europea, esperienze nazionali francese e finlandese) e, infine, le esperienze pilota dei già citati Ministeri del progetto LIMinal: il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, il Ministero della Difesa e il Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Come anticipato, la SNA ha contestualizzato lo Strategic Foresight all'interno della Comunità di pratica *Evidence-Based Policy Making*, creando un gruppo di lavoro ad hoc, affiancato ad altri due gruppi dediti rispettivamente alla policy evaluation e al policy advice, che sono attività cognitive analoghe, che afferiscono alla medesima area del Modello di competenze del Decreto sopracitato, e che condividono la medesima funzione della governance anticipante, ovvero quella di supportare i decisori nel problem setting e nel problem solving, ciascuno in modo e con finalità differenti, ma con le medesime pratiche di trasmissione e condivisione.

Alcune considerazioni finali fanno il punto sullo stato dell'arte per quanto riguarda il nostro paese. Innanzitutto, siamo in presenza di un cantiere aperto, con ancora molti passi da fare. La *road map* verso una piena implementazione della previsione strategica quale leva di sostegno alla decisione pubblica

è in divenire e poggia su alcune solide basi: conoscenze maggiormente diffuse, che si valgono di una comunità di esperti preparata e in via di consolidamento; alcuni progetti pilota che hanno svolto una funzione di apripista; un'attività di formazione di tipo trasformativo, orientata al passaggio della previsione strategica da strumento conoscitivo a pratica reale.

Queste iniziative da sole non costituiscono un cambiamento, ma rappresentano senz'altro una cornice che delimita lo spazio per un'azione più ampia e sinergica all'interno della quale il decisore pubblico può disegnare il proprio quadro. Questo tipo di impegno non caratterizza del resto solo il caso italiano, ma è un fatto abbastanza generalizzato in diversi paesi europei e non.

Le azioni da supportare per questo primo punto sono diversificate.

Per prima cosa, proseguire in direzione di reciproci scambi e favorire la creazione di reti transnazionali tra Stati membri dell'Unione Europea, con uno sguardo attento a che cosa accade anche nelle Organizzazioni internazionali, a partire dalle Nazioni Unite e dall'OCSE, e oltre l'Oceano Atlantico, rappresenta quasi un passaggio imprescindibile, poiché è impensabile che *ex abrupto* sia possibile costruire in Italia un percorso autonomo e specifico, senza conoscere quanto accade fuori, in paesi già avviati su questa strada, e soprattutto, senza innescare un processo di apprendimento mediante imitazione e contaminazione.

Ciò che accomuna le diverse esperienze è la consapevolezza della necessità di coordinare e supervisionare i processi di innovazione e innescare meccanismi di emancipazione che permettano un'implementazione realistica e solida.

Secondariamente, è necessario abbandonare una visione meccanicistica del problema che collochi lo *strategic foresight* in un ruolo complementare o sovrastrutturale rispetto alle amministrazioni, a favore di una visione *embedded*, ossia incorporata, all'interno della vita delle amministrazioni.

Ciò può essere raggiunto passando da una sperimentazione diffusa dal basso ad una policy dello strategic foresight. Ciò significa che il quadro attuale, composto da tre evidenze dinamiche, ossia le soluzioni innovative sviluppate da alcuni Ministeri, la diffusione divulgativa massiva della conoscenza degli strumenti attraverso le attività formative e i progetti pilota - come il TSI LMinal o la ricerca-intervento SNA-Ministero dell'Ambiente con anche il coinvolgimento delle Regioni - che hanno una funzione socializzante e legittimante, si coniughino in un progetto unitario.

In secondo luogo, le esperienze esistenti sono preziosissime nella direzione dell'esplorazione e dell'innovazione, senza coincidere però, almeno in questa fase, con un impatto nel funzionamento reale. Per raggiungere questo scopo è necessario che la policy dello *strategic foresight* si doti di un attore promotore che formuli questo traguardo, ne costruisca una narrazione adeguata per l'amministrazione centrale e locale e assembli intorno a sé una coalizione che abbia come base di competenza i componenti della Comunità di Pratica SNA sulla conoscenza a supporto delle decisioni pubbliche. Dall'esplorazione si potrebbe così passare a un progetto unitario.

Inoltre, le amministrazioni, centrali e territoriali, devono avere un ruolo centrale di protagonisti del cambiamento, a partire dalle cinque amministrazioni che hanno avuto un ruolo pioniere. I loro spunti sono esiziali e imprescindibili, le loro esperienze devono essere condivise maggiormente e coinvolgere altre amministrazioni per trovare interesse e legittimazione a livello sistemico affinché non risultino episodi isolati.

Infine, per guardare e lavorare sul futuro in maniera compiuta, è indispensabile il coinvolgimento degli attori sociali ed economici, a partire dalle università, dalle grandi società pubbliche sino alle fondazioni e alle associazioni del terzo settore, da tempo impegnate in questo ambito.

7. La contrattazione collettiva nel lavoro pubblico contrattualizzato: la chiusura della stagione contrattuale 2022-2024 e l'avvio del nuovo triennio 2025-2027[42]

Il 2025 è stato un anno importante per la contrattazione collettiva nel lavoro pubblico, segnato da una marcata intensificazione dell'attività negoziale che ha consentito, da un lato, di condurre a termine la non facile stagione contrattuale 2022-2024 e, dall'altro, di gettare le basi per l'avvio, già a fine anno, del nuovo triennio 2025-2027.

Il percorso di chiusura della tornata 2022-2024 si è sviluppato lungo l'intero anno, ma ha conosciuto un'accelerazione decisiva nella seconda parte del 2025. Dopo la sottoscrizione, a gennaio, del contratto del comparto Funzioni Centrali, tra giugno e dicembre sono state definite le intese relative a tutti gli altri comparti: il comparto Sanità (Ipotesi il 18 giugno, contratto definitivo il 27 ottobre), il comparto Funzioni Locali (Ipotesi il 3 novembre, contratto definitivo il 1° aprile 2026) e il comparto Istruzione e Ricerca (Ipotesi il 5 novembre, contratto definitivo il 23 dicembre). Parallelamente, sono giunte a conclusione anche tre delle quattro aree dirigenziali del medesimo triennio – Funzioni Centrali, Funzioni Locali e Sanità – oltre al CCNQ di definizione dei comparti e delle aree per il nuovo triennio 2025-2027, sottoscritto in via definitiva il 28 ottobre 2025. Nel complesso, nel corso dell'anno sono state sottoscritte 8 Ipotesi di contratto e 10 contratti in via definitiva, un volume di attività che testimonia lo sforzo negoziale profuso per recuperare i ritardi accumulati nelle annualità precedenti, quando le tensioni inflazionistiche del 2022-2023 avevano reso le trattative particolarmente complesse e ne avevano rallentato la conclusione.

Proprio mentre si completava questo percorso, si sono aperti i tavoli della nuova stagione negoziale 2025-2027. Il negoziato per il comparto Funzioni Centrali ha preso avvio il 3 dicembre 2025, seguito a breve distanza dall'apertura dei tavoli per gli altri comparti – Funzioni Locali, Sanità e Istruzione e Ricerca. Il ritmo delle trattative si è confermato sostenuto anche in questa fase: i negoziati per Istruzione e Ricerca e per Funzioni Centrali sono giunti a conclusione con relativa rapidità, quest'ultimo formalizzato con la sottoscrizione dell'Ipotesi il 9 giugno 2026.

Il contratto del comparto Funzioni Centrali merita un approfondimento, anche per il rilievo delle novità introdotte. Si tratta, in particolare, del terzo rinnovo contrattuale sottoscritto per questo comparto in poco più di quattro anni.

Sotto il profilo dei contenuti, l'elemento di maggiore novità è rappresentato dall'introduzione di una disciplina contrattuale specificamente dedicata all'intelligenza artificiale – la prima nel panorama della contrattazione collettiva pubblica. L'obiettivo è quello di accompagnare i processi di innovazione tecnologica garantendo trasparenza, tutela dei lavoratori e centralità della decisione umana: viene in particolare riconosciuto il diritto all'informazione preventiva sull'utilizzo di sistemi di IA, è introdotto il divieto di decisioni integralmente automatizzate che incidano sul rapporto di lavoro, e sono previsti specifici percorsi formativi per un utilizzo consapevole e responsabile di questi strumenti.

Il rinnovo interviene poi su un ventaglio ampio di istituti del rapporto di lavoro. Vengono rafforzati gli strumenti di partecipazione sindacale, attraverso l'ampliamento dell'informazione preventiva e l'estensione delle materie di confronto e contrattazione integrativa. Sul versante dello sviluppo professionale, si introduce un sistema integrato di valorizzazione delle competenze e strumenti di pianificazione strategica dei fabbisogni formativi, a supporto della crescita professionale, della mobilità interna e dell'adeguamento delle competenze ai processi di innovazione organizzativa. Viene inoltre migliorata la disciplina del lavoro agile e da remoto, con un rafforzamento delle misure di conciliazione vita-lavoro e la possibilità di ampliare le giornate di lavoro a distanza per il personale con particolari esigenze di salute, genitorialità o assistenza a familiari con disabilità grave. Il contratto interviene infine sulla revisione di istituti quali le progressioni economiche, le posizioni organizzative e professionali, l'orario flessibile, i congedi parentali e la tutela della salute. Sul piano economico, l'intesa riconosce un incremento retributivo medio di 162 euro mensili per tredici mensilità.

42 Di Pierluigi Mastrogiuseppe, Direttore, Direzione Studi, Risorse e Servizi, Aran.

Alla data di redazione del presente contributo, risultano ancora in corso i rinnovi del comparto Sanità (sia per l'area dirigenziale sia per il comparto) e del comparto Funzioni Locali, per i quali si nutre la ragionevole aspettativa di una conclusione altrettanto celere. Il completamento di questi ultimi tavoli consentirebbe di recuperare pienamente lo sfasamento temporale che aveva caratterizzato le tornate contrattuali precedenti, riallineando in questo modo la dinamica dei rinnovi del pubblico impiego a quella, generalmente più tempestiva, che ha contraddistinto negli ultimi anni il settore privato.

Le ragioni di questa accelerazione vanno ricercate anzitutto in un quadro finanziario sensibilmente più certo e stabile rispetto al passato. Mentre per il triennio 2022-2024 le risorse erano state definite in modo frammentato, attraverso una successione di quattro distinte leggi di bilancio, per il triennio 2025-2027 la Legge di Bilancio per il 2025 (legge 30 dicembre 2024, n. 207) ha stabilito integralmente e fin dall'inizio il quadro delle risorse destinate ai rinnovi, con un orizzonte di programmazione esteso sino al 2030. Per il solo triennio 2025-2027, lo stanziamento per i settori statali ammonta a 1.755 milioni di euro per il 2025, 3.550 milioni per il 2026 e 5.550 milioni a decorrere dal 2027, importi corrispondenti – secondo le stime della relazione tecnica al disegno di legge di bilancio – a incrementi retributivi a regime dell'1,8% nel 2025, del 3,6% nel 2026 e del 5,4% a decorrere dal 2027. A ciò si aggiunge un profilo di erogazione delle risorse più regolare e graduale, con disponibilità già superiori alla sola copertura dell'indennità di vacanza contrattuale fin dal primo anno del triennio: un elemento di discontinuità rispetto alle tornate precedenti, che consente alle parti negoziali di muoversi su basi finanziarie certe fin dall'apertura dei tavoli, senza dover attendere successivi provvedimenti di rifinanziamento.

A questo quadro finanziario più solido si è affiancata una rinnovata volontà delle parti – sindacali e datoriali – di imprimere maggiore continuità e regolarità al processo di rinnovo contrattuale, superando i tempi dilatati che avevano segnato le stagioni precedenti. La combinazione di questi due fattori – certezza delle risorse e convergenza delle parti su un metodo negoziale più spedito – ha permesso di conseguire in tempi relativamente contenuti risultati che, in passato, avrebbero richiesto un arco temporale assai più lungo.

Se il percorso ancora in corso per Sanità e Funzioni Locali dovesse concludersi con analoga celerità, il pubblico impiego potrebbe così colmare in modo pressoché completo il divario accumulato negli anni precedenti rispetto al settore privato, restituendo alla contrattazione collettiva pubblica quella cadenza regolare e prevedibile che ne costituisce, in prospettiva, una condizione essenziale di efficacia e di tenuta del sistema di relazioni sindacali.

SCHEDA TEMATICA - Dalla performance alla programmazione integrata: evoluzione dei sistemi di programmazione e valutazione della Pubblica Amministrazione[43]

1. Dalla cultura dell'adempimento alla cultura della performance[44]

L'evoluzione dei sistemi di programmazione e valutazione della Pubblica Amministrazione italiana negli ultimi quindici anni può essere letta come un progressivo ampliamento della prospettiva attraverso la quale vengono osservati l'attività amministrativa e i suoi risultati.

Al tradizionale presidio della legittimità dell'azione e della corretta utilizzazione delle risorse si è progressivamente affiancata l'esigenza di conoscere e valutare ciò che le amministrazioni realizzano, la qualità dei servizi erogati e, più in generale, gli effetti prodotti per cittadini, imprese e collettività. Esigenza di cui la presente Relazione è il frutto istituzionale.

Le premesse di questo processo sono rintracciabili nelle riforme amministrative degli anni Novanta e nel progressivo ingresso, accanto alle categorie proprie della tradizione giuridico-amministrativa, di strumenti di programmazione, controllo e valutazione. In quella stagione, la separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, la contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico e il progressivo riconoscimento di autonomia e responsabilità alla dirigenza contribuirono a modificare il modello di amministrazione.

Le successive riforme della seconda metà degli anni Novanta svilupparono ulteriormente tale impostazione, intervenendo sulla dirigenza, sulla contrattazione, sulla digitalizzazione e sui sistemi di controllo; il d.lgs. n. 286 del 1999, in particolare, rappresentò un antecedente diretto del successivo sviluppo dei sistemi di misurazione e valutazione.

È tuttavia con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 che la nozione di performance assume un ruolo sistematico nell'ordinamento del lavoro pubblico e viene collocata al centro di un modello che collega programmazione, misurazione, valutazione, trasparenza, responsabilità e premialità.

Il decreto n. 150 del 2009 introduce un ciclo di gestione della performance articolato in una sequenza di fasi tra loro connesse: definizione e assegnazione degli obiettivi, collegamento tra obiettivi e risorse, monitoraggio in corso di esercizio, misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, utilizzo dei sistemi premianti e rendicontazione dei risultati. L'elemento qualificante non risiede, pertanto, nell'introduzione di un singolo strumento, ma nella costruzione di un sistema nel quale gli obiettivi dovrebbero orientare l'attività amministrativa e la misurazione dovrebbe consentire di verificare in quale misura i risultati programmati siano stati effettivamente conseguiti.

La nozione di performance presenta carattere multidimensionale. Essa può riferirsi al singolo dipendente, al gruppo o all'unità organizzativa, all'amministrazione nel suo complesso e, in una prospettiva più ampia, ai programmi e alle politiche pubbliche. Non riguarda soltanto il volume delle attività svolte, ma comprende la qualità dei risultati, l'efficienza nell'impiego delle risorse, la soddisfazione degli utenti e gli effetti prodotti dall'azione amministrativa.

Assume particolare rilievo la distinzione tra output e outcome. Il primo esprime ciò che l'amministrazione realizza direttamente attraverso la propria attività; il secondo richiama gli effetti che tali attività producono rispetto ai bisogni ai quali l'intervento pubblico intende rispondere. Il numero di pratiche trattate, di autorizzazioni rilasciate o di prestazioni erogate rappresenta un'informazione necessaria, ma non sufficiente a descrivere la qualità dell'azione amministrativa. Occorre considerare anche tempi, accessibilità, costi, affidabilità, capacità di risposta ai bisogni e, ove misurabile, impatto prodotto sui destinatari.

La performance riveste, quindi, una funzione che va oltre la valutazione individuale e l'attribuzione della componente accessoria della retribuzione. Essa dovrebbe fornire informazioni utilizzabili per

43 Il presente approfondimento è stato redatto sulla base di materiali, analisi e schemi predisposti da Lisa Zanardo (Presidente OIV CNEL) sui temi del Piano integrato di attività e organizzazione e degli Organismi indipendenti di valutazione e da Luciano Hinna (Prof. Ordinario ar Economia di Azienda - Univerità di Roma Tor Vergata) sui temi della misurazione e valutazione della performance.

44 Con il contributo di Francesco Verbaro, Cons. della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

orientare le decisioni, individuare le aree di miglioramento e rendere conto dei risultati dell'azione amministrativa. La qualità del sistema dipende, di conseguenza, dalla capacità di costruire obiettivi significativi e indicatori coerenti con le finalità dell'amministrazione.

La programmazione per obiettivi presuppone che questi siano sufficientemente specifici, misurabili, rilevanti e temporalmente definiti e che siano collegati alle effettive priorità dell'amministrazione. Obiettivi generici, definiti tardivamente o coincidenti con attività ordinarie già dovute possono soddisfare formalmente il ciclo della performance senza produrre un effettivo miglioramento della capacità programmatoria. L'attuazione di questo disegno si è tuttavia rivelata più complessa di quanto previsto.

Il modello delineato nel 2009 presupponeva non soltanto l'introduzione di nuovi documenti e procedure, ma la costruzione di una capacità amministrativa di programmare, misurare e valutare risultati multidimensionali, mettendo in relazione obiettivi, risorse, qualità dei servizi, outcome, responsabilità e sistemi premianti. Questa trasformazione richiedeva competenze tecniche, sistemi informativi adeguati e un accompagnamento metodologico sufficientemente stabile nel tempo.

Tali condizioni non si sono realizzate in modo uniforme. Alcune componenti del modello hanno trovato progressiva diffusione, mentre altre sono rimaste debolmente attuate o sono state successivamente modificate.

Il risultato è stato un progressivo allontanamento, almeno per alcuni profili, dall'organicità dell'impianto originario: gli strumenti del ciclo della performance sono rimasti nell'ordinamento, ma non sempre si è consolidata la capacità di utilizzarli come un sistema unitario di governo dell'amministrazione.

Particolarmente significativa è l'evoluzione delle dimensioni che nel disegno del 2009 avrebbero dovuto ampliare la valutazione oltre il rispetto degli adempimenti e la misurazione delle attività svolte. L'attenzione all'outcome, alla qualità dei servizi e al rapporto tra risultati e risorse impiegate ha incontrato difficoltà applicative; analogamente, strumenti rivolti a considerare le modalità attraverso le quali i risultati vengono conseguiti, come la rilevazione del benessere organizzativo, non hanno trovato un'applicazione sufficientemente stabile. Anche la trasparenza, originariamente collocata all'interno di una più ampia logica di accountability e di rapporto con cittadini e stakeholder, ha progressivamente assunto una forte componente di conformità agli obblighi di pubblicazione.

La stessa evoluzione istituzionale ha inciso sull'equilibrio originario del sistema. In particolare, il progressivo trasferimento verso l'ANAC delle funzioni relative alla trasparenza e all'integrità ha contribuito a separare ambiti che nel disegno del 2009 erano stati collocati all'interno di una medesima architettura della performance. Parallelamente, l'ampliamento dei compiti di verifica, attestazione e validazione assegnati agli OIV ha accresciuto il peso delle attività di compliance. Il rischio, emerso nell'esperienza applicativa, è che il presidio della conformità finisca per assorbire risorse e attenzione che il modello della performance destinava anche alla qualità degli obiettivi, degli indicatori, dei sistemi di misurazione e dei processi di miglioramento organizzativo.

A distanza di oltre quindici anni, il bilancio della riforma del 2009 presenta pertanto un carattere composito. Essa ha introdotto stabilmente nel lessico e nell'ordinamento amministrativo categorie – performance, outcome, misurazione, valutazione, accountability – che hanno modificato il modo di rappresentare i risultati dell'azione pubblica. Al tempo stesso, il sistema immaginato dal legislatore non ha trovato una compiuta attuazione in tutte le sue componenti e alcune delle connessioni sulle quali poggiava il disegno originario si sono progressivamente indebolite.

Tra i profili interessati da questa evoluzione rientrano anche i meccanismi di differenziazione della valutazione e della premialità previsti dall'impianto originario. Al di là delle specifiche soluzioni tecniche adottate nel 2009, il loro successivo ridimensionamento testimonia la difficoltà di tradurre stabilmente nella pratica il principio secondo cui la valutazione dovrebbe essere in grado di distinguere risultati e contributi differenti.

La persistenza, negli anni successivi, di valutazioni fortemente concentrate nelle fasce più elevate non sembra, pertanto, mettere in discussione l'esigenza di differenziazione posta alla base della riforma del 2009. Le criticità rilevate dalla Corte dei conti con riferimento al triennio 2020-2022 riguardano, infatti, anche la qualità degli obiettivi e degli indicatori, l'adeguatezza dei sistemi di controllo di gestione

e l'effettivo funzionamento del ciclo della performance: profili che il disegno originario della riforma intendeva precisamente rafforzare. Il dato invita quindi a distinguere tra l'impostazione del modello introdotto nel 2009 e le modalità con cui esso è stato successivamente attuato e modificato.

La permanenza formale degli strumenti non coincide, infatti, necessariamente con la piena realizzazione del modello.

2. L'evoluzione del sistema di misurazione e il ruolo degli Organismi indipendenti di valutazione

Un sistema orientato ai risultati richiede che la definizione degli obiettivi sia accompagnata da strumenti in grado di misurarne il conseguimento e da soggetti capaci di presidiare la qualità metodologica del processo. In questa architettura gli Organismi indipendenti di valutazione rappresentano uno degli elementi più caratterizzanti del modello introdotto nel 2009.

Agli OIV è stata attribuita una funzione che combina garanzia, verifica e presidio metodologico. Essi operano nel ciclo della performance, presidiano il funzionamento complessivo del sistema di misurazione e valutazione e svolgono compiti che, nel corso del tempo, sono stati integrati da ulteriori funzioni connesse alla trasparenza, alla prevenzione della corruzione e, successivamente, alla programmazione integrata.

L'evoluzione normativa successiva ha progressivamente modificato il contesto nel quale gli OIV operano. Il decreto legislativo n. 74 del 2017 ha rafforzato alcuni profili della performance organizzativa e la considerazione del punto di vista degli utenti, contribuendo a consolidare una concezione della valutazione che deve considerare anche la qualità dei servizi e la capacità dell'amministrazione di rispondere alle aspettative dei destinatari.

L'ampliamento delle funzioni attribuite agli organismi di valutazione ne ha progressivamente accresciuto la complessità, affiancando alle attività direttamente riconducibili alla misurazione e alla valutazione numerosi compiti di verifica, attestazione e validazione. Ne deriva l'esigenza di preservare un adeguato equilibrio tra le funzioni di conformità e il ruolo degli OIV quale presidio metodologico della qualità degli obiettivi, degli indicatori, dei sistemi di misurazione e dei processi di monitoraggio.

Tabella 10 - Ruolo dell'OIV nel ciclo della performance

Fase	Funzione dell'OIV	Finalità
Programmazione	Parere e presidio metodologico sul sistema di misurazione e valutazione; verifica della coerenza degli obiettivi e degli indicatori.	Qualità metodologica e coerenza del sistema.
Monitoraggio	Verifica dell'andamento delle performance rispetto agli obiettivi e analisi degli scostamenti, anche sulla base dei sistemi di controllo strategico e di gestione.	Tempestività dell'informazione e capacità correttiva.
Valutazione	Funzioni di misurazione e valutazione previste dall'ordinamento; proposte e verifiche secondo l'assetto vigente.	Attendibilità e differenziazione della valutazione.
Rendicontazione	Validazione della Relazione sulla performance e verifiche connesse alla qualità dei dati e dei risultati rendicontati.	Affidabilità e trasparenza della rendicontazione.
Sistema integrato	Presidio metodologico nel raccordo tra performance, PIAO, capitale umano, qualità dei servizi e partecipazione degli utenti.	Evoluzione dalla compliance verso il miglioramento organizzativo.

3. Il PIAO e il passaggio alla programmazione integrata

3.1. Dalla pluralità dei piani a un quadro unitario

L'introduzione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), prevista dall'articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, rappresenta uno dei principali passaggi nell'evoluzione recente dei sistemi di programmazione della Pubblica Amministrazione. La finalità è superare la frammentazione determinata dalla presenza di una pluralità di piani e ricondurre in un quadro unitario le principali dimensioni attraverso le quali l'amministrazione programma il proprio funzionamento.

Il PIAO non elimina il ciclo della performance introdotto dal decreto n. 150 del 2009, ma lo inserisce in un sistema più ampio. Performance, organizzazione, capitale umano, prevenzione della corruzione e trasparenza vengono ricondotti a una logica di programmazione integrata orientata alla creazione di valore pubblico. Il cambiamento consiste pertanto non soltanto nella riduzione del numero dei documenti, ma nell'ambizione di collegare decisioni che, pur reciprocamente dipendenti, erano spesso formulate attraverso processi programmatori separati.

Tabella 11 - Le quattro sezioni del PIAO e la logica di integrazione

Sezione	Funzione nel sistema integrato
Valore pubblico	Gli obiettivi contenuti nelle altre sezioni sono programmati in funzione delle strategie di creazione di valore pubblico.
Performance	Gli obiettivi operativi specifici sono programmati in coerenza con le strategie di creazione di valore pubblico.
Rischi corruttivi e trasparenza	Le misure di gestione dei rischi sono programmate in modo funzionale agli obiettivi di performance e alla protezione del valore pubblico.
Organizzazione e capitale umano	Organizzazione, fabbisogni, misure assunzionali, progressioni e formazione sono programmati in funzione degli obiettivi di performance e delle strategie di valore pubblico.

Il concetto di valore pubblico assume in questo quadro una funzione di orientamento. L'azione amministrativa non viene osservata esclusivamente attraverso l'efficienza interna o il grado di realizzazione delle attività, ma rispetto alla capacità di produrre miglioramenti nelle condizioni dei destinatari e, più in generale, di contribuire alla soddisfazione dei bisogni collettivi. La prospettiva presenta una evidente continuità con la nozione multidimensionale di performance: il passaggio dal 2009 al 2021 non va letto come la sostituzione di un paradigma con un altro.

Il PIAO recupera e amplia alcune delle intuizioni già presenti nel modello della performance – a partire dall'orientamento ai risultati e agli outcome – inserendole in un quadro che tenta di ricomporre programmazione, organizzazione, persone e rischi. Sotto questo profilo, la programmazione integrata può essere letta anche come un tentativo di affrontare alcune delle difficoltà che avevano limitato la piena attuazione del ciclo della performance.

3.2. Il PIAO come processo e non soltanto come documento

La principale sfida posta dal PIAO riguarda la distanza tra integrazione formale e integrazione sostanziale. La concentrazione in un unico documento di contenuti precedentemente distribuiti tra diversi piani costituisce un passaggio necessario, ma non sufficiente. Se ciascuna struttura continua a pro-

grammare autonomamente il proprio ambito e i risultati vengono successivamente assemblati, la semplificazione rimane prevalentemente documentale.

La programmazione diventa realmente integrata quando gli obiettivi delle diverse sezioni vengono costruiti attraverso un processo coordinato e quando le decisioni relative a organizzazione, personale, formazione e prevenzione dei rischi risultano coerenti con i risultati che l'amministrazione intende conseguire. La questione riguarda quindi la governance del processo programmatorio.

Tabella 12 - Attori e fasi del ciclo programmatorio nelle amministrazioni centrali

Fase / documento	Dipartimenti	Gabinetto	Supporto metodologico OIV	OIV	Ministro
PIANIFICAZIONE Atto d'indirizzo	✓	✓	✓		Firma
PIANIFICAZIONE Nota integrativa (LB)	✓	✓	✓	Validazione	
PIANIFICAZIONE PIAO/Sez. Performance – Direttiva	✓	✓	✓		Firma
MISURAZIONE Rapporto di monitoraggio strategico intermedio	✓			Verifica andamento	
VALUTAZIONE Documento di valutazione sulla performance complessiva	✓	✓		Adozione	
VALUTAZIONE Relazione sul funzionamento del sistema di misurazione	✓	✓		Adozione	
VALUTAZIONE Proposta di valutazione dirigenti apicali				Adozione	Firma
RENDICONTAZIONE Relazione sulla performance	✓	✓		Validazione	Firma
RENDICONTAZIONE Relazione del Ministro alle Camere	✓		✓		Firma
RENDICONTAZIONE Nota integrativa a rendiconto	✓	✓		Validazione	Firma

Il PIAO richiede il coinvolgimento delle strutture competenti in materia di programmazione strategica, performance, bilancio, organizzazione, personale, formazione, prevenzione della corruzione e trasformazione digitale. La qualità del documento dipende dalla capacità di queste funzioni di operare secondo un quadro comune e di condividere informazioni, tempi e responsabilità.

Il raccordo con il ciclo economico-finanziario è essenziale: gli obiettivi possono orientare effettivamente l'azione amministrativa soltanto se trovano corrispondenza nelle risorse disponibili e nelle decisioni di bilancio.

3.3. Organizzazione e capitale umano: il ciclo della risorsa umana

Uno degli aspetti più significativi del PIAO riguarda l'integrazione delle politiche del personale nella programmazione complessiva dell'amministrazione. La sezione Organizzazione e capitale umano consente di leggere unitariamente fasi che in passato tendevano a essere affrontate attraverso strumenti separati: definizione dei fabbisogni, reclutamento, organizzazione del lavoro, sviluppo delle competenze e formazione.

Può essere individuato, in questa prospettiva, un vero e proprio ciclo della risorsa umana. L'amministrazione parte dagli obiettivi che intende conseguire e individua le competenze necessarie; verifica quindi le risorse disponibili, programma gli eventuali fabbisogni professionali, procede al reclutamento o alla mobilità, sviluppa le competenze attraverso la formazione e collega progressivamente questi elementi agli obiettivi e alla valutazione della performance.

Tabella 13 - Il ciclo della risorsa umana nel PIAO

Fase	Domanda programmatoria	Collegamento con la performance
Fabbisogni e competenze	Quali professionalità e competenze sono necessarie per realizzare gli obiettivi?	Coerenza tra strategia, assetto organizzativo e capacità disponibili.
Reclutamento e mobilità	Le risorse inserite sono adeguate per numero e competenze?	Contributo delle nuove professionalità agli obiettivi organizzativi.
Formazione	Le attività formative colmano i divari di competenze e sostengono le transizioni organizzative?	Sviluppo delle capacità necessarie alla realizzazione degli obiettivi.
Organizzazione del lavoro	Ruoli, processi e responsabilità sono coerenti con gli obiettivi?	Condizioni organizzative per il conseguimento dei risultati.
Assegnazione degli obiettivi	Gli obiettivi individuali e organizzativi traducono le priorità dell'amministrazione?	Orientamento dei comportamenti e responsabilizzazione.
Valutazione e sviluppo	La valutazione distingue i contributi, individua aree di miglioramento e sostiene lo sviluppo?	Apprendimento organizzativo e riprogrammazione.

Il passaggio è rilevante perché consente di superare una concezione prevalentemente quantitativa della programmazione del personale. Il fabbisogno non riguarda soltanto quante persone assumere, ma quali professionalità e quali competenze siano necessarie per realizzare gli obiettivi dell'amministrazione.

La stessa logica riguarda la formazione. Un programma formativo acquista valore organizzativo quando è costruito a partire dai fabbisogni di competenze e quando è possibile verificare se le conoscenze e capacità sviluppate contribuiscano effettivamente alla realizzazione degli obiettivi. La misurazione delle ore di formazione o del numero di partecipanti rimane un indicatore utile dell'attività svolta, ma non esaurisce la valutazione dell'efficacia dell'investimento formativo.

Il raccordo tra personale e performance consente inoltre di leggere in modo più sistematico le politiche di reclutamento. La selezione di nuove professionalità non costituisce un risultato autonomo, ma uno strumento attraverso il quale l'amministrazione acquisisce capacità necessarie alla realizzazione delle proprie funzioni.

3.4. Dall'adozione formale all'effettiva integrazione

Dopo i primi anni di applicazione, la questione centrale non riguarda più soltanto la capacità delle amministrazioni di adottare il PIAO entro i termini previsti, ma la qualità dei contenuti e dei processi attraverso i quali viene costruito.

L'effettivo grado di integrazione può essere valutato verificando la coerenza tra fabbisogni professionali, reclutamento, sviluppo delle competenze, obiettivi di performance e risultati conseguiti. Occorre comprendere se le risorse umane selezionate siano adeguate per numero e competenze alle sfide dell'amministrazione; se la formazione abbia consentito di sviluppare le capacità necessarie; se gli obiettivi individuali e organizzativi abbiano effettivamente orientato i comportamenti e se la valutazione sia stata utilizzata come strumento di sviluppo o sia rimasta prevalentemente un adempimento formale.

Il monitoraggio non dovrebbe limitarsi a verificare alla fine dell'esercizio se un indicatore abbia raggiunto il valore programmato. La sua funzione più utile consiste nella capacità di produrre tempestivamente informazioni sugli scostamenti e sulle loro cause, consentendo all'amministrazione di intervenire durante l'attuazione.

La rendicontazione rappresenta il completamento di questo processo. Un sistema integrato richiede che ai contenuti programmati corrisponda una lettura altrettanto integrata dei risultati. Il rischio da evitare è che la crescente articolazione metodologica produca nuovi adempimenti invece di semplificare quelli esistenti.

4. Dalla compliance allo sviluppo organizzativo

4.1. La fase più recente della riforma della performance

L'evoluzione del sistema non si è conclusa con l'introduzione del PIAO. Gli interventi più recenti confermano la centralità dei temi della misurazione, della qualità degli obiettivi, della responsabilità manageriale e della differenziazione delle valutazioni.

La legge 2 luglio 2026, n. 119 interviene nuovamente sul decreto legislativo n. 150 del 2009 e modifica diversi aspetti della disciplina della performance del personale dirigenziale e non dirigenziale. Tra gli elementi qualificanti assumono rilievo la maggiore attenzione alle capacità manageriali, alla formazione e al potenziale delle persone, nonché la revisione di alcuni meccanismi relativi alla valutazione e al ruolo degli OIV.

L'intervento conferma un'evoluzione già osservabile negli anni precedenti: la performance individuale tende a essere considerata non soltanto in relazione al conseguimento degli obiettivi assegnati, ma anche rispetto alle capacità necessarie per operare in organizzazioni caratterizzate da crescente complessità.

Tabella 14 - Principali profili di evoluzione del ruolo degli OIV nel 2026

Profilo	Assetto precedente / funzione tradizionale	Evoluzione 2026
Sistema di misurazione e valutazione	Parere OIV sul Sistema di misurazione e valutazione.	La legge n. 119/2026 qualifica il parere come non vincolante.
Performance delle strutture	OIV con competenze di misurazione e valutazione della performance delle strutture.	La proposta dell'OIV è qualificata come non vincolante.
Dirigenti di vertice	Proposta annuale di valutazione dei dirigenti di vertice.	La valutazione dei dirigenti di vertice è ricondotta all'organo di indirizzo politico-amministrativo; la proposta OIV è non vincolante.
Disciplina degli OIV	Assetto definito dal d.lgs. n. 150/2009 e successive modificazioni.	La legge delega il Governo alla revisione della disciplina, anche con riferimento a nomina e composizione.

4.2. Differenziare per rendere utile la valutazione

Una delle criticità che ha accompagnato nel tempo i sistemi di valutazione del personale pubblico riguarda la tendenza alla concentrazione dei giudizi nelle fasce più elevate. Il problema non consiste nella necessità di produrre artificialmente valutazioni negative. Una distribuzione fortemente concentrata sui punteggi massimi può tuttavia ridurre la capacità del sistema di fornire informazioni significative sulle differenze nei contributi individuali e sulle aree nelle quali sono necessari interventi di sviluppo.

Le evidenze disponibili confermano che tale criticità continua a caratterizzare una parte significativa dei sistemi di valutazione. L'indagine condotta dalla Corte dei conti sulle amministrazioni centrali con riferimento al triennio 2020-2022 ha rilevato una diffusa concentrazione delle valutazioni nelle classi di punteggio più elevate. Il dato assume particolare rilievo perché si accompagna ad altre debolezze del ciclo della performance: la presenza, in più amministrazioni, di obiettivi poco sfidanti o autoreferenziali, target eccessivamente prudenti, indicatori non sempre idonei a cogliere gli outcome, carenze nei sistemi di controllo di gestione e un ancora limitato ricorso alla valutazione partecipativa[45].

Queste evidenze suggeriscono tuttavia di distinguere il funzionamento concreto assunto nel tempo dal sistema di valutazione dall'impianto originariamente delineato nel 2009. Il decreto legislativo n. 150 aveva infatti posto la differenziazione delle valutazioni e della premialità all'interno di un'architettura più ampia, nella quale la qualità degli obiettivi, la misurazione dei risultati, il collegamento con le risorse, la responsabilità dirigenziale e il presidio metodologico degli organismi di valutazione avrebbero dovuto operare congiuntamente. Alcuni dei meccanismi attraverso i quali tale impostazione avrebbe dovuto trovare attuazione sono stati successivamente modificati o ridimensionati, mentre altre componenti del modello non si sono consolidate in modo uniforme nelle amministrazioni.

Lo stesso giudizio della Corte dei conti appare significativo sotto questo profilo. Nel rilevare un sistema di valutazione "non sufficientemente efficace", la Corte non riconduce la criticità alla sola assenza di un limite quantitativo alle valutazioni più elevate, ma richiama la mancanza di parametri omogenei, la qualità degli obiettivi e degli indicatori, il funzionamento dei sistemi di controllo e la capacità degli OIV di presidiare effettivamente il ciclo della performance. La Corte osserva, in particolare, che l'assenza

45 CORTE DEI CONTI, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione 13 maggio 2024, n. 62/2024/G, *Segnalazioni inviate alla Corte dei conti dagli OIV e istituti di premialità riconosciuti al personale dipendente (2020-2022)*, spec. pp. 47 ss. e 71 ss. L'indagine individua, tra le criticità trasversali a più Ministeri, la definizione di target troppo prudenti, l'assenza di adeguati sistemi di controllo di gestione o il mancato aggiornamento dei sistemi di misurazione e valutazione, la limitata attenzione alla valutazione partecipativa e il generale appiattimento verso l'alto delle valutazioni del personale.

di parametri realmente omogenei finisce per allontanare il sistema dagli scopi che avevano ispirato il decreto legislativo n. 150 del 2009[46].

L'appiattimento verso l'alto delle valutazioni costituisce, pertanto, una criticità effettiva e rilevante, ma la sua persistenza non può essere letta automaticamente come dimostrazione dell'inadeguatezza dell'originario paradigma della performance. Essa segnala piuttosto la difficoltà di mantenere nel tempo un sistema nel quale la differenziazione dei giudizi sia sostenuta da obiettivi realmente selettivi, indicatori attendibili, informazioni gestionali adeguate e una effettiva capacità di misurare risultati differenti. La differenziazione rappresenta quindi una condizione della credibilità della valutazione, ma non può sostituire la qualità del processo attraverso il quale la performance viene programmata, misurata e valutata.

La valutazione individuale svolge funzioni diverse. Può incidere sulla componente retributiva collegata ai risultati, ma dovrebbe anche fornire informazioni utili alla gestione delle competenze, alla formazione, allo sviluppo professionale e alla responsabilizzazione della dirigenza. La differenziazione non dovrebbe quindi essere considerata un fine autonomo, ma una condizione per rendere la valutazione informativa e credibile.

Il tema si collega alla qualità della dirigenza. La gestione della performance non può essere delegata integralmente agli uffici tecnici o agli OIV. La definizione degli obiettivi, il monitoraggio dell'attività, il confronto con i collaboratori e la valutazione costituiscono componenti della responsabilità manageriale.

4.3. Il ruolo degli OIV nel nuovo quadro

Il progressivo ampliamento degli adempimenti di attestazione e verifica ha accresciuto nel tempo il peso della compliance. Parallelamente, il PIAO e la crescente attenzione al valore pubblico richiedono competenze metodologiche sempre più articolate: costruzione degli indicatori, raccordo tra performance e programmazione finanziaria, valutazione organizzativa, partecipazione degli utenti, qualità dei dati e lettura degli impatti.

In questo quadro il ruolo degli OIV può essere valorizzato come presidio della qualità metodologica della programmazione, della misurazione e della valutazione, nel rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza che caratterizzano l'organismo. Ciò non implica una sovrapposizione alle responsabilità della dirigenza; una più chiara distinzione delle funzioni può consentire ai dirigenti di assumere pienamente la responsabilità della gestione e della valutazione, lasciando all'organismo indipendente il compito di verificare la qualità e la coerenza complessiva del sistema.

Particolare importanza assume la costruzione degli indicatori di performance. La disponibilità di indicatori comuni può favorire comparabilità e benchmarking tra amministrazioni, mentre indicatori specifici sono necessari per rappresentare le differenti missioni istituzionali. La digitalizzazione può sostenere ulteriormente questo processo, riducendo il ricorso a rilevazioni manuali e consentendo un aggiornamento più tempestivo degli indicatori.

4.4. Misurare per migliorare: una prospettiva per la qualità dei servizi

Il percorso avviato con la riforma del 2009 non ha seguito una traiettoria lineare. Il nuovo impianto ha contribuito a consolidare l'idea che l'attività della Pubblica Amministrazione debba essere osservata anche attraverso i risultati e non soltanto attraverso il rispetto delle regole e l'impiego delle risorse. La sua attuazione, tuttavia, è rimasta incompleta e le successive modificazioni normative e istituzionali ne hanno progressivamente ridefinito alcune componenti e indebolito alcuni dei collegamenti sui quali poggiava il disegno originario. Con il PIAO, dal 2021, la performance è stata inserita in un sistema più ampio nel quale obiettivi, organizzazione, capitale umano, rischi e risorse dovrebbero essere programmati in modo integrato.

46 Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 62/2024/G, cit., pp. 76-77. Nelle considerazioni conclusive la Corte rileva un sistema di valutazione della performance «non sufficientemente efficace», anche in ragione dell'assenza di parametri realmente omogenei, osservando che tale condizione allontana il sistema dagli scopi che hanno ispirato il d.lgs. n. 150/2009.

La disponibilità di strumenti più articolati non garantisce tuttavia, di per sé, una maggiore capacità amministrativa. La complessità del sistema può produrre effetti opposti quando gli strumenti vengono utilizzati prevalentemente per soddisfare obblighi formali, quando gli indicatori non rappresentano adeguatamente i risultati o quando le informazioni raccolte non vengono impiegate nei processi decisionali.

La distinzione tra adempimento e capacità amministrativa costituisce pertanto uno dei principali criteri attraverso i quali valutare l'evoluzione del sistema. La valutazione della performance dovrebbe essere considerata come parte di un più ampio sistema di apprendimento organizzativo: misurare significa rendere osservabili i risultati; valutare significa interpretarli rispetto agli obiettivi e al contesto; utilizzare la valutazione significa trasformare tali informazioni in decisioni relative a organizzazione, risorse, competenze e modalità di erogazione dei servizi.

Per le amministrazioni chiamate a erogare servizi, la misurazione dovrebbe consentire di verificare non soltanto quante attività siano state realizzate, ma se esse abbiano prodotto miglioramenti percepibili dai destinatari. Tempi di risposta, semplicità di accesso, affidabilità, continuità, qualità percepita e capacità di risolvere i bisogni degli utenti costituiscono dimensioni che possono collegare il ciclo della performance alla valutazione della qualità dei servizi pubblici.

In questo senso il concetto di valore pubblico offre un possibile punto di convergenza. Esso consente di collegare la performance interna dell'organizzazione agli effetti esterni dell'azione amministrativa e di leggere organizzazione, personale, digitalizzazione e semplificazione come leve attraverso le quali produrre risultati per la collettività.

Il passaggio decisivo resta dunque quello dall'adempimento all'utilizzo effettivo delle informazioni prodotte dai sistemi di programmazione, monitoraggio e valutazione. La maturità del sistema non può essere misurata soltanto attraverso la completezza dei documenti adottati, ma richiede di verificare se gli obiettivi orientino realmente le scelte, se il monitoraggio consenta interventi correttivi, se la valutazione produca informazioni utili allo sviluppo delle persone e delle organizzazioni e se la rendicontazione renda comprensibile il rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti.

In questa prospettiva, performance e valore pubblico non rappresentano due stagioni separate della riforma amministrativa. Il valore pubblico amplia la domanda alla quale il sistema della performance aveva iniziato a rispondere: non soltanto se l'amministrazione abbia svolto le attività programmate, ma quali risultati abbia prodotto, con quali risorse e con quali effetti per cittadini, imprese e collettività.

SCHEDA TEMATICA - L'evoluzione delle politiche di riforma della Pubblica Amministrazione dal 2008 al 2026

Ministro	Norma / intervento	Norma o assetto modificato	Articolo / materia	Contenuto essenziale della modifica	Rapporto con il ciclo precedente
Renato Brunetta I 2008-2011	DL 112/2008, conv. L. 133/2008	d.lgs. 165/2001 e disciplina pubblico impiego	Assenze, malattia, controlli, organizzazione	Maggiore rigore sulle assenze per malattia, trattamento economico e controlli; misure di contenimento e razionalizzazione	Discontinuità: maggiore enfasi su controllo, produttività e responsabilità
	L. 15/2009	d.lgs. 165/2001 e precedente sistema di contrattualizza-zione	Delega su pubblico impiego, contrattazione, valutazione	Delega il Governo a riformare valutazione, merito, dirigenza, disciplina e contrattazione	Nuovo ciclo riformatore
	d.lgs. 150/2009	d.lgs. 165/2001 e sistema precedente dei controlli	Artt. 3 ss. – performance	Introduce il ciclo di gestione della performance	Riforma strutturale
	d.lgs. 150/2009	Sistema dei controlli interni	Artt. 7–10	Sistema di misurazione e valutazione; Piano e Relazione sulla performance	Porta il risultato al centro della gestione
	d.lgs. 150/2009	Controlli interni precedenti	Art. 14	Introduzione degli OIV	Rafforzamento della valutazione indipendente
	d.lgs. 150/2009	Sistema retributivo pubblico	Titolo III	Premi e incentivi collegati a valutazione e merito	Differenziazione meritocratica
	d.lgs. 150/2009	d.lgs. 165/2001	Contrattazione e prerogative dirigenziali	Ridefinizione del rapporto tra legge, organizzazione e contrattazione collettiva	Maggiore centralità della legge e della dirigenza
	d.lgs. 150/2009	d.lgs. 165/2001	Responsabilità disciplinare	Rafforzamento delle sanzioni e dei procedimenti disciplinari	Rigore / responsabiliz-zazione

Ministro	Norma / intervento	Norma o assetto modificato	Articolo / materia	Contenuto essenziale della modifica	Rapporto con il ciclo precedente
Renato Brunetta I 2008-2011	d.lgs. 150/2009	d.lgs. 165/2001	Accesso alla qualifica dirigenziale di prima fascia	Viene previsto, prima del conferimento dell'incarico, un periodo di formazione semestrale obbligatorio presso amministrazioni di uno Stato UE oppure presso organismi comunitari/ internazionali	Maggiore importanza riconosciuta alla formazione ed all'esperienza internazionale
Filippo Patroni Griffi 2011-2013	DL 95/2012, conv. L. 135/2012	Assetti organizzativi delle PA	Organici e strutture	Riduzione e razionalizzazione di strutture e dotazioni organiche	Performance affiancata dalla spending review
	DL 95/2012, conv. L. 135/2012	Accesso alla qualifica dirigenziale	Art. 2	Sospensione delle modalità di reclutamento ex art. 28-bis, con conseguente mancata operatività del semestre di formazione obbligatoria all'estero	Discontinuità con la riforma del 2009
	L. 190/2012	Sistema frammentario anticorruzione	Art. 1	Introduce il sistema nazionale di prevenzione della corruzione	Integrazione del modello Brunetta I
	L. 190/2012	d.lgs. 165/2001	Art. 53 e incarichi	Incompatibilità, conflitti di interesse, pantouflage e altri presidi	Dalla sola efficienza all'integrità amministrativa
	L. 190/2012	Organizzazione interna PA	Piani anticorruzione e responsabile	Responsabile della prevenzione e pianificazione anticorruzione	Nuova responsabilità organizzativa
	d.lgs. 33/2013	Obblighi di pubblicità precedentemente dispersi	Intero sistema della trasparenza	Riordino degli obblighi di pubblicazione nella sezione Amministrazione trasparente	Espansione della trasparenza già valorizzata da Brunetta I

Ministro	Norma / intervento	Norma o assetto modificato	Articolo / materia	Contenuto essenziale della modifica	Rapporto con il ciclo precedente
Filippo Patroni Griffi 2011-2013	d.lgs. 33/2013	Regime precedente dell'accessibilità	Art. 5	Introduzione dell'accesso civico semplice	Trasparenza come diritto diffuso, non solo strumento di performance
	d.lgs. 39/2013	Disciplina degli incarichi	Incarichi dirigenziali e amministrativi	Regole su inconferibilità e incompatibilità	Rafforzamento dell'asse integrità-anticorruzione
Gianpiero D'Alia 2013-2014	DL 101/2013, conv. L. 125/2013	Disciplina del reclutamento	Art. 4 e norme collegate	Limiti ai nuovi concorsi in presenza di graduatorie utilizzabili; proroga di graduatorie	Correzione gestionale del sistema
	DL 101/2013, conv. L. 125/2013	Vincoli derivanti dalla spending review	Precariato PA	Procedure straordinarie e condizioni per stabilizzazioni	Mitigazione delle rigidità assunzionali
	DL 101/2013, conv. L. 125/2013	Dotazioni e personale pubblico	Eccedenze / razionalizzazione	Razionalizzazione di personale e strutture	Continuità con Monti sul contenimento
	DL 101/2013, conv. L. 125/2013	Sistema Brunetta I / anticorruzione	Organizzazione PA	Interventi puntuali, senza sostituire il d.lgs. 150/2009	Manutenzione, non nuova riforma organica
Marianna Madia 2014-2018	DL 90/2014, conv. L. 114/2014	Strutture e disciplina precedente	Mobilità, ricambio, semplificazione	Interventi su mobilità, turnover, semplificazione e ricambio generazionale	Avvio del nuovo ciclo riformatore
	DL 90/2014, conv. L. 114/2014	Governance anticorruzione	ANAC / DFP	Rafforzamento ANAC; riallocazione di competenze sulla performance al DFP	Riorganizza l'eredità Patroni Griffi-Brunetta I
	DL 90/2014, conv. L. 114/2014	Art. 5, c. 9, DL 95/2012	Incarichi a soggetti in quiescenza	Divieto di conferire a pensionati incarichi retribuiti di studio e consulenza, dirigenziali o direttivi e determinate cariche; ammesso il conferimento a titolo gratuito	Limitazione nell'uso di esperienze e competenze maturate nella PA

Ministro	Norma / intervento	Norma o assetto modificato	Articolo / materia	Contenuto essenziale della modifica	Rapporto con il ciclo precedente
Marianna Madia 2014-2018	L. 124/2015	Pluralità di discipline precedenti	Delega generale	Delega su pubblico impiego, dirigenza, partecipate, servizi, procedimenti, digitalizzazione	Riforma organica della PA
	d.lgs. 97/2016	d.lgs. 33/2013 Patroni Griffi	Art. 5 e trasparenza	Introduce l'accesso civico generalizzato – FOIA	Amplia direttamente la riforma del 2013
	d.lgs. 97/2016	d.lgs. 33/2013	Obblighi di pubblicazione	Revisione e razionalizzazione degli obblighi di trasparenza	Correzione del modello originario
	d.lgs. 175/2016	Disciplina frammentata delle società pubbliche	Partecipazioni pubbliche	Testo unico; criteri di costituzione, mantenimento e razionalizzazione	Sistemazione organica di un settore frammentato
	d.lgs. 74/2017	d.lgs. 150/2009 Brunetta	Art. 3	Rafforza il collegamento tra valutazione, trattamento economico, progressioni e incarichi	Revisione diretta di Brunetta I
	d.lgs. 74/2017	d.lgs. 150/2009	Artt. 4–6	Revisione del ciclo e del monitoraggio della performance	Modifica l'impianto Brunetta I
	d.lgs. 74/2017	d.lgs. 150/2009	Art. 7	Revisione annuale dei sistemi; parere vincolante OIV	Rafforzamento tecnico degli OIV
	d.lgs. 74/2017	d.lgs. 150/2009	Art. 9	Nella valutazione dirigenziale maggiore peso alla performance organizzativa	Ridimensiona l'impostazione individuale
	d.lgs. 74/2017	d.lgs. 150/2009	Artt. 12–14	Rafforzamento del ruolo DFP e OIV	Modifica la governance della riforma Brunetta I

Ministro	Norma / intervento	Norma o assetto modificato	Articolo / materia	Contenuto essenziale della modifica	Rapporto con il ciclo precedente
Marianna Madia 2014-2018	d.lgs. 75/2017	d.lgs. 165/2001	Art. 6 e ss.	Programmazione dei fabbisogni di personale	Dalla dotazione organica statica al fabbisogno dinamico
	d.lgs. 75/2017	d.lgs. 165/2001	Relazioni sindacali	Riequilibrio tra fonte legislativa e contrattazione collettiva	Modifica l'accentramento
	d.lgs. 75/2017	d.lgs. 165/2001	Disciplina	Revisione procedimenti e responsabilità disciplinare	Mantiene il rigore, ma corregge il sistema
	d.lgs. 75/2017	Regole sul precariato	Art. 20	Stabilizzazioni straordinarie di personale con determinati requisiti	Riprende e amplia il tema affrontato da D'Alia
Giulia Bongiorno 2018-2019	L. 56/2019 – Concretezza	Assetto Madia	Artt. 60-bis ss. d.lgs. 165/2001	Nucleo della Concretezza e verifiche sull'efficienza delle amministrazioni	Integrazione della Madia con maggiore enfasi sui controlli
	L. 56/2019 – Concretezza	Disciplina presenze	Art. 2	Previsione di sistemi biometrici e videosorveglianza per contrastare false attestazioni	Discontinuità di enfasi: ritorno alla presenza/ controllo
	L. 56/2019 – Concretezza	Programmazione del personale Madia	Art. 3	Accelerazione del turnover e delle assunzioni	Corregge le rigidità del reclutamento
	L. 56/2019 – Concretezza	Art. 23-bis d.lgs. 165/2001	Mobilità pubblico/ privato	Ampliamento delle possibilità di esperienza presso soggetti esterni	Introduce maggiore permeabilità
Fabiana Dadone 2019-2021	DL 18/2020, conv. L. 27/2020	L. 81/2017 e organizzazione ordinaria	Art. 87	Durante l'emergenza, lavoro agile come modalità ordinaria di svolgimento della prestazione	Rottura organizzativa rispetto alla centralità della presenza

Ministro	Norma / intervento	Norma o assetto modificato	Articolo / materia	Contenuto essenziale della modifica	Rapporto con il ciclo precedente
Fabiana Dadone 2019-2021	DL 34/2020 e atti attuativi	Assetto emergenziale iniziale	Lavoro agile PA	Estensione e organizzazione dello smart working	Consolidamento del modello remoto
	DL 76/2020, conv. L. 120/2020	d.lgs. 82/2005 – CAD	Numerose disposizioni	Accelerazione dei servizi digitali, identità digitale, interoperabilità e accesso online	Accelerazione della trasformazione digitale
	DL 76/2020, conv. L. 120/2020	L. 241/1990 e altre discipline	Procedimenti	Semplificazioni e riduzione di passaggi amministrativi	Sviluppa l'asse semplificazione Madia
	L. 178/2020	L. 56/2019 Bongiorno	Disciplina biometrica	Vengono meno parti qualificanti del progetto dei controlli biometrici	Superamento esplicito di una scelta del predecessore
Renato Brunetta II 2021-2022	Nuovo assetto lavoro agile 2021	Modello emergenziale Dadone	Smart working PA	Fine dell'automatismo emergenziale; lavoro agile ricondotto alla programmazione organizzativa e agli obiettivi	Correzione dello smart working
	DL 80/2021, conv. L. 113/2021	Reclutamento ordinario	Titolo I	Procedure speciali e professionalità per l'attuazione del PNRR	Nuovo paradigma di capacità amministrativa
	DL 80/2021, conv. L. 113/2021	Numerosi piani precedenti	Art. 6 – PIAO	Introduzione del Piano integrato di attività e organizzazione	Integra e razionalizza riforme Brunetta I, Patroni Griffi e Madia
	PIAO	d.lgs. 150/2009	Piano della performance	La programmazione della performance confluisce nella cornice integrata	Razionalizzazione della riforma Brunetta I
	PIAO	L. 190/2012	Pianificazione anticorruzione	Anticorruzione inserita nella pianificazione integrata	Integra l'eredità Patroni Griffi

Ministro	Norma / intervento	Norma o assetto modificato	Articolo / materia	Contenuto essenziale della modifica	Rapporto con il ciclo precedente
Renato Brunetta II 2021-2022	PIAO	d.lgs. 165/2001 / Madia	Fabbisogni	Programmazione del capitale umano integrata con gli altri obiettivi	Evoluzione della riforma Madia
	PIAO	Disciplina smart working	POLA / lavoro agile	Organizzazione del lavoro agile integrata nella programmazione	Superamento della logica emergenziale Dadone
	DL 80/2021	Reclutamento frammentato	Portale inPA	Rafforzamento del portale unico di reclutamento	Digitalizzazione e centralizzazione dell'accesso
	DL 36/2022, conv. L. 79/2022	d.lgs. 165/2001 e riforme Madia	Competenze / reclutamento	Introduzione e valorizzazione dei nuovi profili professionali e delle competenze	Da posto in organico a competenze necessarie
	DL 36/2022, conv. L. 79/2022	Sistema della formazione	Capitale umano	Rafforzamento della formazione e delle competenze digitali/ ecologiche	Evoluzione del paradigma PNRR
	DL 36/2022, conv. L. 79/2022	Accesso / concorsi	Reclutamento	Ulteriore digitalizzazione e semplificazione delle procedure	Prosecuzione del DL 80/2021
Paolo Zangrillo 2022-2026	DL 44/2023, conv. L. 74/2023	DL 80/2021, d.lgs. 165/2001 e altre norme	Reclutamento / capacità amministrativa	Assunzioni e rafforzamento di amministrazioni centrali territoriali	Continuità correttiva con Brunetta II
	DL 44/2023, conv. L. 74/2023	Disciplina assunzionale	Giovani / professionalità	Nuovi strumenti per ingresso e valorizzazione di giovani professionalità	Accentua l'attrattività della PA
	DPR 82/2023	DPR 487/1994	Regolamento sui concorsi	Revisione delle modalità di accesso, digitalizzazione delle procedure e aggiornamento delle regole concorsuali	Attuazione strutturale del reclutamento Brunetta II

Ministro	Norma / intervento	Norma o assetto modificato	Articolo / materia	Contenuto essenziale della modifica	Rapporto con il ciclo precedente
Paolo Zangrillo 2022-2026	DPR 82/2023	Modello concorsuale tradizionale	Prove e procedure	Maggiore ricorso a strumenti informatici e valutazione più moderna dei candidati	Modernizzazione e stabilizzazione Brunetta II
	Direttive 2023–2025 sulla formazione	Sistema formativo precedente	Capitale umano	Formazione come leva stabile di sviluppo delle competenze e della performance	Sviluppo dell'asse PNRR
	Interventi su performance	d.lgs. 150/2009 come modificato dalla Madia	Valutazione dirigenti	Maggiore collegamento fra obiettivi, capacità manageriale e risultati	Continuità della linea Brunetta I e II – Madia
	DL 25/2025, conv. L. 69/2025	DL 44/202 e disciplina vigente	Organizzazione / reclutamento	Nuove misure su reclutamento, personale, giovani e funzionamento delle PA	Manutenzione della riforma del 2023
	DL 25/2025, conv. L. 69/2025	Regole sul personale	Stabilizzazioni / precariato / organici	Ulteriori strumenti di rafforzamento del personale	Evoluzione del ciclo PNRR
	L. 182/2025	L. 241/1990 e numerose discipline settoriali	Semplificazione	Ampio pacchetto di semplificazione e digitalizzazione amministrativa	Apre una fase più orientata al rapporto PA-cittadino / impresa
	L. 182/2025	L. 241/1990	Art. 21-nonies	Riduzione, per le fattispecie interessate, del termine massimo per l'annullamento d'ufficio	Riduzione dell'incertezza amministrativa
	Attuazione riforma PNRR competenze e carriere 2025–2026	DL 80/2021 e DL 36/2022	Carriere / formazione / competenze	Consolidamento del modello professionale fondato su competenze, formazione e sviluppo delle persone	Forte continuità con Brunetta II

Il quadro sinottico consente di osservare in forma unitaria l'evoluzione delle politiche di riforma della Pubblica Amministrazione dal 2008 al 2026 e, soprattutto, di mettere in evidenza il rapporto tra le diverse stagioni ministeriali.

Ciò che emerge non è una successione lineare di riforme destinate, di volta in volta, a sostituire integralmente quelle precedenti. Il percorso appare piuttosto caratterizzato da una continua stratificazione normativa: alcuni istituti vengono mantenuti e sviluppati, altri modificati, altri ancora progressivamente ridimensionati, mentre mutano nel tempo le priorità assegnate all'organizzazione, al personale e al rapporto tra amministrazione e cittadini.

All'interno di questo percorso, la riforma avviata nel 2009 con la legge n. 15 e con il decreto legislativo n. 150 costituisce indubbiamente uno dei momenti di maggiore rilevanza sistemica. L'intervento non riguardava infatti un singolo segmento dell'amministrazione, ma tentava di ricondurre all'interno di una medesima architettura performance, valutazione, responsabilità dirigenziale, trasparenza e sistemi premianti. Il dato forse più significativo, osservando retrospettivamente il quadro, è che molte delle categorie allora introdotte sono rimaste nell'ordinamento e hanno continuato a costituire il riferimento sul quale sono intervenute le successive riforme.

Ciò vale in particolare per la performance. Il ciclo fondato sulla definizione degli obiettivi, sulla misurazione dei risultati e sulla valutazione della performance organizzativa e individuale non è stato abbandonato dai successivi interventi normativi. È stato invece progressivamente modificato e inserito in assetti più ampi. La stessa permanenza del decreto legislativo n. 150 del 2009 quale disciplina di riferimento, pur dopo le numerose novelle intervenute, testimonia la capacità di quella riforma di introdurre categorie destinate a consolidarsi nel sistema amministrativo.

La fase immediatamente successiva, affidata al Ministro Filippo Patroni Griffi, non si presenta come una controriforma dell'impianto precedente. Essa sposta piuttosto il baricentro dell'intervento verso esigenze divenute nel frattempo particolarmente rilevanti: contenimento e razionalizzazione della spesa, prevenzione della corruzione, integrità e trasparenza. La legge n. 190 del 2012 e i decreti legislativi nn. 33 e 39 del 2013 costruiscono un insieme di presidi che resterà anch'esso strutturale nelle fasi successive. Alla domanda sulla capacità dell'amministrazione di conseguire risultati si affianca così, con maggiore nettezza, quella relativa alla correttezza, alla conoscibilità e alla controllabilità della sua azione.

Non mancano, tuttavia, elementi di discontinuità rispetto alla stagione precedente. Un esempio significativo riguarda l'accesso alla dirigenza di prima fascia. La riforma del 2009 aveva previsto, prima del conferimento dell'incarico, un periodo obbligatorio di formazione della durata di sei mesi presso amministrazioni di altri Stati dell'Unione europea o organismi comunitari o internazionali, attribuendo così uno specifico rilievo alla formazione e all'esperienza internazionale dei futuri dirigenti generali. Nel 2012, nell'ambito delle misure di revisione della spesa, vennero sospese le modalità di reclutamento previste dall'art. 28-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001, rendendo di fatto non operativo anche tale percorso formativo.

Nello stesso senso di modifica sull'architettura delineata nel 2009 si muove l'evoluzione della CIVIT e il successivo consolidamento dell'ANAC con una progressiva autonomizzazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza rispetto alla performance. Si tratta di un'evoluzione comprensibile alla luce delle priorità emerse in quella fase, ma che modifica uno degli elementi caratterizzanti dell'impostazione originaria, nella quale valutazione, trasparenza e responsabilità erano state concepite come componenti strettamente collegate del medesimo circuito di accountability.

Il successivo mandato di Gianpiero D'Alia presenta caratteristiche differenti. Non si apre una nuova stagione di riforma generale comparabile a quelle del 2009 o del 2014-2017; l'attenzione si concentra soprattutto su problemi di gestione del personale che avevano assunto crescente rilevanza a seguito dei vincoli assunzionali e delle politiche di contenimento della spesa. Il decreto-legge n. 101 del 2013 interviene sulle graduatorie, sul ricorso a nuovi concorsi, sul precariato e sulle possibilità di stabilizzazione. È quindi una fase prevalentemente gestionale e di "aggiustamento", ma non per questo priva di rilievo: emergono in modo esplicito questioni – disponibilità delle professionalità necessarie, rapporto tra reclutamento e vincoli finanziari, utilizzo delle graduatorie, superamento del precariato – che continueranno a riproporsi nelle stagioni successive fino alle più recenti politiche sul capitale umano.

Con la riforma Madia si torna a un intervento di carattere più ampio. Già il decreto-legge n. 90 del 2014 anticipa alcune delle direttrici che caratterizzeranno questa fase, intervenendo sulla mobilità, sul turnover e sul ricambio generazionale. In tale contesto viene anche rafforzato il divieto di attribuire a soggetti già collocati in quiescenza determinati incarichi retribuiti, tra cui quelli di studio e consulenza e gli incarichi dirigenziali o direttivi, ferma restando, nei casi previsti, la possibilità del conferimento a titolo gratuito. La misura, orientata a favorire il ricambio, determina al tempo stesso una limitazione della possibilità per le amministrazioni di continuare ad avvalersi, mediante incarichi onerosi, di professionalità ed esperienze maturate nel corso di precedenti percorsi di servizio.

La legge n. 124 del 2015 e i relativi decreti attuativi interessano numerosi settori dell'organizzazione amministrativa e del lavoro pubblico e, soprattutto, intervengono direttamente su alcuni dei principali sistemi costruiti negli anni precedenti. Il decreto legislativo n. 97 del 2016 amplia il modello della trasparenza del 2013 attraverso l'accesso civico generalizzato; i decreti legislativi nn. 74 e 75 del 2017 modificano rispettivamente la disciplina della performance e quella generale del pubblico impiego.

Il rapporto con la riforma del 2009 è particolarmente significativo. Il decreto legislativo n. 74 del 2017 modifica numerose disposizioni del decreto n. 150 del 2009, ma non ne sostituisce l'impianto fondamentale. La performance organizzativa assume maggiore rilievo, vengono modificati alcuni meccanismi della valutazione e viene ulteriormente precisato il ruolo degli OIV. Anche in questo caso, quindi, la successione normativa è meglio descritta in termini di revisione che di sostituzione.

Proprio l'evoluzione degli Organismi indipendenti di valutazione rappresenta un esempio significativo della trasformazione intervenuta nel tempo. Nel disegno del 2009 essi costituivano uno dei principali presidi metodologici del ciclo della performance. Le successive modifiche ne hanno confermato l'importanza e, sotto alcuni profili, rafforzato il ruolo, ma hanno contemporaneamente ampliato il numero e la natura delle funzioni di verifica, attestazione e validazione. Il rischio è stato quello di accentuare progressivamente la componente di compliance a scapito della funzione originaria di presidio della qualità degli obiettivi, degli indicatori e dei sistemi di misurazione. La vicenda degli OIV mostra bene come un istituto possa rimanere formalmente centrale nell'ordinamento e, al tempo stesso, vedere trasformata nel tempo la propria funzione concreta.

Con il Ministro Giulia Bongiorno cambia nuovamente l'enfasi. La legge n. 56 del 2019 sulla "concretezza" non smonta l'assetto della riforma Madia, ma attribuisce maggiore visibilità ai temi dell'efficienza operativa, dei controlli, dell'assenteismo e dell'accelerazione delle assunzioni. È un passaggio nel quale torna in primo piano l'esigenza di verificare non soltanto la qualità della programmazione, ma l'effettivo funzionamento delle amministrazioni.

La successiva esperienza del Ministro Fabiana Dadone coincide invece con una discontinuità organizzativa determinata in larga parte dal fenomeno pandemico. Il lavoro agile assume una centralità fino ad allora sconosciuta e la digitalizzazione diventa condizione necessaria per garantire la continuità dell'azione amministrativa. Alcune delle misure maggiormente caratterizzanti della fase precedente, in particolare quelle relative ai controlli biometrici, vengono superate. Anche in questo caso, tuttavia, il cambiamento non incide sul nucleo del sistema della performance, ma modifica profondamente il contesto organizzativo nel quale essa deve essere programmata e valutata.

Una nuova fase di particolare intensità si apre nel 2021 con il secondo mandato di Renato Brunetta, questa volta all'interno del quadro definito dal PNRR. Rispetto alla riforma del 2009, l'orizzonte dell'intervento si amplia. Al tema della performance si affiancano in maniera strutturale quelli del reclutamento, delle competenze, della formazione, della mobilità, della digitalizzazione e della capacità amministrativa necessaria all'attuazione degli investimenti. Il DL n. 80 del 2021 e il DL n. 36 del 2022 rappresentano i principali riferimenti di questa fase.

Il PIAO costituisce probabilmente l'espressione più evidente di tale evoluzione. La performance non viene eliminata né marginalizzata, ma collocata in una programmazione che tenta di mettere in relazione risultati attesi, organizzazione, fabbisogni professionali, lavoro agile, formazione, prevenzione della corruzione e trasparenza. In questo senso può essere individuato un elemento di continuità tra le due stagioni del Ministro Brunetta: nel 2009 il tentativo era stato quello di integrare obiettivi, misurazione, valutazione e responsabilità; nel 2021-2022 l'esigenza di integrazione viene estesa alle condizioni organizzative e professionali necessarie per produrre quei risultati.

Il confronto tra le due esperienze consente anche di formulare una considerazione più generale. Alcuni aspetti qualificanti della riforma del 2009 non hanno trovato nel tempo un'attuazione corrispondente all'ambizione originaria, mentre altri sono stati modificati dalle successive stagioni legislative. Ciò non impedisce di riconoscere che l'orientamento alla performance, la misurazione dei risultati, la responsabilizzazione della dirigenza e il tentativo di collegare valutazione e merito abbiano costituito innovazioni importanti e abbiano lasciato un'impronta duratura. La seconda stagione Brunetta può essere letta, sotto questo profilo, anche come un tentativo di riprendere quella impostazione inserendola in una strategia più ampia di rafforzamento della capacità amministrativa.

Il mandato di Paolo Zangrillo si inserisce nella medesima traiettoria di modernizzazione. Una prima componente del suo intervento è certamente rappresentata dal consolidamento delle innovazioni PNRR: il nuovo sistema di reclutamento, inPA, la revisione della disciplina dei concorsi, la programmazione dei fabbisogni e il modello delle competenze richiedevano infatti una fase di implementazione e di messa a regime. Accanto a questa continuità, tuttavia, emerge progressivamente una specifica agenda di intervento.

In particolare, nel corso del mandato Zangrillo assumono crescente centralità la gestione strategica del capitale umano, la formazione, l'attrattività della Pubblica Amministrazione, il merito e la valorizzazione delle competenze. La formazione viene progressivamente ricondotta a un obiettivo concreto e misurabile della performance e collegata alla responsabilità manageriale dei dirigenti; parallelamente, le iniziative sul merito mirano a rafforzare il collegamento tra valutazione, sviluppo professionale e progressioni di carriera. La riforma delle competenze e delle carriere viene così sviluppata lungo una direttrice che collega accesso, profili professionali, apprendimento permanente, mobilità e sviluppo delle persone.

Anche gli interventi sul reclutamento e sull'organizzazione mostrano una propria evoluzione. Il DPR n. 82 del 2023 aggiorna il regolamento generale dei concorsi; il DL n. 44 del 2023 e, successivamente, il DL n. 25 del 2025 intervengono sulla capacità amministrativa, sul reclutamento e sulla funzionalità delle amministrazioni, con una crescente attenzione anche agli enti territoriali e all'ingresso di nuove professionalità. Il provvedimento del 2025, in particolare, combina reclutamento, organizzazione e funzionalità, includendo strumenti rivolti ai giovani e ai profili tecnici.

La sequenza complessiva restituita dal quadro sinottico consente dunque di distinguere fasi differenti per intensità e natura dell'intervento. Ne emerge, in definitiva, un percorso nel quale le stagioni maggiormente riformatrici non cancellano necessariamente quelle precedenti, ma ne modificano gli equilibri.

La riforma del 2009 conserva, in questa prospettiva, un rilievo particolare: non perché tutte le soluzioni allora introdotte abbiano prodotto gli effetti attesi o siano rimaste immutate, ma perché una parte consistente del lessico e dell'architettura della moderna gestione amministrativa – performance, misurazione, valutazione, responsabilità, OIV, differenziazione dei risultati – continua a rappresentare il terreno sul quale si innestano gli interventi successivi.

Allo stesso tempo, le evoluzioni più recenti mostrano come quel paradigma si sia progressivamente arricchito. Alla misurazione dei risultati si sono aggiunti la prevenzione della corruzione e la trasparenza; alla gestione delle dotazioni organiche la programmazione dei fabbisogni e delle competenze; alla valutazione della prestazione la valorizzazione del capitale umano; alla programmazione della performance la prospettiva integrata del PIAO e del valore pubblico.

Resta, sullo sfondo, una questione che attraversa quasi tutte le stagioni considerate: la distanza tra l'innovazione normativa e la sua effettiva traduzione nelle amministrazioni. È proprio su questo terreno che alcuni principi affermati già nel 2009 conservano particolare attualità. La qualità degli obiettivi, la capacità di misurare risultati effettivi, la responsabilizzazione della dirigenza, la differenziazione delle valutazioni e l'utilizzo della performance come strumento di gestione, anziché come mero adempimento, continuano infatti a rappresentare condizioni essenziali perché le successive innovazioni – dal PIAO alle competenze, dalla formazione al merito – possano produrre un effettivo miglioramento della capacità amministrativa.

CAPITOLO 2
L'analisi territoriale

a cura di Emanuele Padovani[47] con il contributo dell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Aziendali

1. Servizi pubblici locali tra divari nelle dimensioni di performance e territoriali[48]

I tre contributi raccolti in questo capitolo della Relazione osservano i risultati dell'azione pubblica da livelli diversi e complementari. ASviS analizza gli outcome delle politiche su scala regionale, attraverso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile e la capacità degli investimenti del PNRR di avvicinare i territori ai target quantitativi. ISPRA e Federcasa concentrano invece l'attenzione sulla performance di due servizi specifici, la gestione dei rifiuti urbani e l'edilizia residenziale pubblica (ERP), che rispondono a due bisogni primari della comunità, ossia vivere in un ambiente salubre e accedere a un'abitazione dignitosa e sostenibile.

Il contributo di ASviS, presentato nella sezione 2, fornisce il quadro più ampio: misura l'evoluzione regionale degli outcome associati ai Goal dell'Agenda 2030 e stima, per alcune politiche, la distanza che rimarrebbe dagli obiettivi anche dopo l'attuazione del PNRR. Le sezioni successive restringono il campo di osservazione. ISPRA esamina il servizio locale di gestione dei rifiuti urbani che si caratterizza per un processo produttivo a ciclo continuo, nel quale raccolta, trasporto, trattamento, recupero e smaltimento devono essere coordinati lungo una filiera articolata. Federcasa analizza un'infrastruttura sociale fondata su un patrimonio immobiliare da amministrare, mantenere e rendere disponibile a una domanda abitativa crescente. Considerati insieme, i tre contributi rendono visibili divari tra territori, tra obiettivi e risultati, tra dimensioni della performance e tra risorse impiegate ed effetti prodotti.

Nella gestione dei rifiuti urbani, l'aumento della raccolta differenziata può accompagnarsi a una crescita della produzione pro capite e non tradursi interamente in preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio; allo stesso modo, costi più elevati non corrispondono necessariamente a risultati migliori. Nell'edilizia residenziale pubblica, alla limitata copertura dell'offerta si aggiunge la distanza tra patrimonio amministrato e alloggi effettivamente assegnabili, condizionata dall'età degli immobili, dai fabbisogni manutentivi e dalla capacità finanziaria e organizzativa di recuperarli. A questi divari tra grandezze di performance si sovrappongono quelli territoriali: amministrazioni sottoposte a obiettivi comuni conseguono risultati anche molto differenti.

Gli indicatori rispondono quindi a domande diverse a seconda del livello di analisi. Gli indici compositi di ASviS descrivono l'andamento di outcome economici, sociali, ambientali e istituzionali e consentono di valutare la direzione complessiva delle politiche regionali. Gli indicatori di ISPRA e Federcasa misurano invece aspetti specifici dell'erogazione dei servizi locali e devono essere letti congiuntamente e alla luce dei contesti. Nel caso dell'ERP, questa valutazione resta inoltre limitata dalla scarsità di informazioni locali omogenee e comparabili.

Questo capitolo della Relazione collega così tre piani di lettura con riferimento ai servizi pubblici locali: gli impatti delle politiche sullo sviluppo sostenibile a livello regionale, la capacità di alcuni investimenti PNRR specifici a livello regionale di ridurre la distanza da obiettivi quantitativi e la performance multidimensionale di specifici servizi locali. Il confronto non produce una graduatoria unica, ma mostra

47 Professore di Public Management & Accounting e Direttore del Dottorato Public Governance Management and Policy (Public-GOMAP) presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Aziendali.

48 Di Emanuele Padovani. I dati presenti nella sez. 1 del capitolo sono tratti dai contributi di ASviS (sez. 2) di ISPRA (sez. 3) e di Federcasa (sez. 4) ma le elaborazioni, valutazioni e considerazioni sono frutto dell'analisi del curatore, Prof. Emanuele Padovani.

come bisogni, risorse, capacità amministrative e condizioni territoriali concorrano a determinare risultati differenti. I divari, che spesso, ma non sempre, segnalano distanze da colmare, costituiscono la chiave interpretativa delle analisi che seguono.

1.1. I divari negli outcome regionali e nel conseguimento degli obiettivi del PNRR

I divari tra i Goal dell'Agenda 2030

Il contributo di ASviS colloca i divari territoriali a un livello più ampio rispetto alle performance dei singoli servizi. Un sistema di 97 indicatori, aggregati in indici compositi relativi a quattordici dei diciassette Goal per i quali può essere valutata la performance a livello regionale, descrive per Regioni e Province autonome l'evoluzione degli outcome nel periodo 2010-2024. Il quadro non restituisce una separazione uniforme tra aree del Paese: direzione e intensità dei divari cambiano a seconda dell'obiettivo osservato.

Il progresso più marcato riguarda il Goal 12, consumo e produzione responsabili, per il quale diciotto Regioni e Province autonome registrano miglioramenti significativi. Anche il Goal 5 sulla parità di genere migliora in numerosi territori. Per il Goal 4, istruzione di qualità, i progressi si concentrano invece nel Centro-Nord, mentre nel Mezzogiorno i livelli rimangono inferiori alla media nazionale e l'avanzamento è più limitato. Per i Goal 7 e 8 i miglioramenti sono più contenuti; i Goal 2, 3, 9 e 11 risultano sostanzialmente stabili.

Il segnale più critico riguarda i cinque Goal che peggiorano nel periodo: povertà, risorse idriche, disuguaglianze, vita sulla terra e qualità delle istituzioni. Il deterioramento interessa tutte le Regioni e Province autonome per la povertà e la tutela della vita sulla terra; nel primo caso il Mezzogiorno presenta anche livelli nettamente inferiori alla media nazionale. I divari territoriali riguardano quindi sia la posizione relativa dei territori sia la loro capacità di migliorare nel tempo.

I divari rispetto ai target del PNRR

L'analisi degli investimenti del PNRR aggiunge una prospettiva diversa da quella degli indici SDGs dell'Agenda 2030. I finanziamenti localizzati nei territori sono associati ai Goal e a obiettivi quantitativi, così da stimare l'impatto potenziale delle misure e la distanza che rimarrebbe da colmare dopo il 2026. Questa lettura distingue quindi le risorse stanziate dagli outcome attesi e dagli ulteriori interventi necessari entro il 2030.

Per le Case della Comunità, assumendo come riferimento una struttura ogni 50 mila abitanti, gli investimenti del PNRR avvicinano molti territori al target, ma non eliminano il divario. Per raggiungere la dotazione ottimale in tutte le Regioni sarebbe necessario un ulteriore miliardo di euro, di cui oltre l'80% nei soli territori regionali di Lombardia, Lazio, Campania e Puglia.

Per gli alloggi destinati agli studenti universitari il punto di partenza è ancora più distante dall'obiettivo: nel 2021 la disponibilità italiana era pari al 2,2% degli iscritti, rispetto al riferimento del 18% assunto sulla base della media europea. Nella maggior parte dei territori il PNRR non colma oltre la metà della distanza. Dopo gli interventi programmati resterebbero necessari circa 4,7 miliardi di euro, quasi la metà concentrata in Lazio, Campania e Lombardia.

1.2. I divari della gestione dei rifiuti urbani

Il divario tra raccolta differenziata e prevenzione

I dati forniti da ISPRA, qui rielaborati, collocano la performance della gestione dei rifiuti urbani nel percorso verso l'economia circolare. Nel 2024 l'Italia ha prodotto poco più di 29,9 milioni di tonnellate di rifiuti urbani, pari a 508 chilogrammi per abitante, mentre la percentuale di raccolta differenziata ha raggiunto il 67,7%, con un incremento di 1,1 punti percentuali rispetto al 2023. L'aumento della raccolta differenziata costituisce un risultato positivo, ma si accompagna a una crescita del 2,4% della produ-

zione pro capite. Emerge così un primo divario fra grandezze di performance: migliora la capacità di separare i rifiuti prodotti, ma peggiora la capacità di prevenirne la produzione. La raccolta differenziata rappresenta pertanto un risultato intermedio, che deve essere valutato insieme alla produzione pro capite dei rifiuti urbani e alla loro effettiva destinazione al riciclaggio.

Il divario tra macroaree e province

Alle differenze tra gli indicatori si aggiunge un rilevante divario territoriale. Considerando la percentuale di raccolta differenziata, indicatore significativo ma non esaustivo della performance, nel 2024 il Nord raggiunge il 74,2%, il Centro il 63,2% e il Mezzogiorno il 60,2%. La distanza tra Nord e Mezzogiorno si è progressivamente ridotta, ma rimane pari a 14 punti percentuali. A livello provinciale, Treviso registra il valore più elevato, con l'89%, seguita da Mantova (87,4%) e Belluno (86%); i valori più bassi si osservano invece a Palermo (36,9%), Reggio Calabria (43,8%) e Crotone (46,4%). Nel complesso, 103 province su 107 superano il 50% e 73 raggiungono almeno il 65%, segnalando una progressiva convergenza che non elimina divari territoriali ancora consistenti.

Il divario delle grandi città

Il divario assume caratteristiche ancora più marcate nelle grandi città, nelle quali la percentuale media di raccolta differenziata si ferma al 50,7%, diciassette punti al di sotto della media nazionale. Tra i quattordici comuni con più di 200.000 abitanti, Bologna raggiunge il 72,8%, seguita da Padova con il 65,1% e Venezia con il 63,7%. All'estremo opposto si collocano Palermo, con il 17,3%, Catania, con il 33,4%, e Napoli, con il 44,4%. Densità abitativa, pendolarismo, turismo, composizione dei flussi e caratteristiche del tessuto edilizio rendono più complessa l'organizzazione del servizio, ma non eliminano la necessità di rendere conto delle differenze nei risultati e delle azioni intraprese per ridurle.

Il divario tra raccolta differenziata e produzione dei rifiuti

La percentuale di raccolta differenziata, considerata isolatamente, non consente tuttavia di identificare i territori con la migliore performance ambientale. Occorre metterla in relazione con la produzione pro capite dei rifiuti urbani, che oscilla fra i 781 kg di Reggio Emilia (seguita da Piacenza e Ravenna, entrambe con circa 746 kg) e Potenza ed Enna, con meno di 350 kg (seguita da Isernia con circa 360 kg). Una produzione contenuta non implica però necessariamente un'elevata raccolta differenziata, così come un'alta percentuale di raccolta differenziata può associarsi a quantità molto elevate di rifiuti prodotti.

La lettura congiunta dei due indicatori permette di individuare configurazioni territoriali particolarmente significative. Treviso combina l'89% di raccolta differenziata con 421 kg pro capite; Nuoro l'80,8% con 393 kg; Oristano l'80,7% con 429 kg; Monza e Brianza il 79,9% con 433 kg; Cagliari il 78,5% con 441 kg. Queste province presentano quindi una combinazione favorevole di raccolta differenziata superiore alla media nazionale e produzione pro capite inferiore alla media.

Sul versante opposto, Livorno, con 669 kg e il 63,8% di raccolta differenziata, Grosseto, con 638 kg e il 61,7%, Savona, con 609 kg e il 62%, Imperia, con 596 kg e il 58,6%, e Arezzo, con 582 kg e il 59,5%, associano una produzione superiore alla media a una raccolta differenziata inferiore alla media. Non si tratta di una graduatoria complessiva del servizio, ma di una rappresentazione delle diverse combinazioni assunte dai due indicatori.

Il divario tra raccolta differenziata e riciclaggio effettivo

Un ulteriore divario separa la percentuale di raccolta differenziata dalla percentuale di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio. Nel 2024 la prima raggiunge il 67,7%, mentre la seconda si attesta al 52,3%, con una distanza di 15,4 punti percentuali. La percentuale di preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio aumenta di 1,5 punti rispetto al 2023, ma rimane inferiore di 2,7 punti all'obiettivo europeo del 55% previsto per il 2025.

La distanza tra i due indicatori mostra che non tutto ciò che viene raccolto separatamente si traduce in riciclaggio effettivo. Sul risultato incidono la qualità delle frazioni raccolte, la presenza di impurità, gli scarti delle operazioni di selezione e trattamento e l'adeguatezza della dotazione impiantistica. Il contributo presenta l'indicatore soltanto a livello nazionale, poiché le successive fasi di gestione e trattamento travalicano i confini provinciali e non consentono di attribuire in modo significativo il risultato finale ai singoli territori di raccolta.

Il divario tra costi sostenuti e risultati ottenuti

Anche i costi presentano divari rilevanti e devono essere interpretati insieme ai risultati. Il costo medio di gestione per kg di rifiuto urbano è salito da 38,5 centesimi nel 2022 a 41,8 centesimi nel 2024 (+8,5%). Il Mezzogiorno registra il valore più elevato, pari a 49,8 centesimi per chilogrammo, mentre il Nord si attesta a 35 centesimi. Il differenziale non costituisce, da solo, una prova di inefficienza, poiché il costo è influenzato dalla morfologia dei territori, dalla densità abitativa, dalla scala gestionale, dai flussi turistici, dalle caratteristiche del servizio e dalla disponibilità degli impianti. Diventa però particolarmente rilevante quando a costi elevati si associano maggiore produzione di rifiuti, minore raccolta differenziata o una più ampia distanza dal riciclaggio effettivo.

Il confronto fra i capoluoghi di regione conferma che costo e risultato non seguono una relazione lineare. Assumendo come riferimento le mediane dei capoluoghi regionali per i quali sono disponibili entrambi i dati, è possibile individuare quattro configurazioni, illustrate da alcuni casi esemplificativi. Genova (56,6 centesimi/kg; 49,8% di raccolta differenziata) e Napoli (50,1; 44,4%) associano costi elevati a risultati contenuti; Palermo (39,6; 17,3%) e Bari (40,9; 46%) presentano costi relativamente bassi, ma anche basse percentuali di raccolta differenziata. Venezia (63,9; 63,7%) e Firenze (58; 60,7%) combinano invece costi elevati e livelli più alti di raccolta differenziata, mentre Milano (45,6; 63,3%) e Trento (46,5; 82,5% - dato provinciale) conseguono risultati elevati con costi relativamente contenuti.

Questa lettura è particolarmente importante per cittadini e imprese, sui quali ricadono, attraverso la TARI o la tariffa corrispettiva, i costi riconosciuti del servizio. L'accountability richiede pertanto di rendere comprensibile non soltanto quanto costa la gestione dei rifiuti, ma quale valore ambientale venga prodotto con le risorse prelevate dagli utenti. I divari territoriali devono essere contestualizzati, ma non possono diventare un alibi; allo stesso modo, il miglioramento di un singolo indicatore non può compensare automaticamente risultati deboli nelle altre dimensioni. La performance effettiva risiede nella capacità di contenere la produzione dei rifiuti, intercettarne separatamente una quota crescente, assicurarne la qualità, trasformarli in materiali effettivamente riciclati e conseguire tali risultati con costi trasparenti e proporzionati.

Tabella 1 – I divari della gestione dei rifiuti urbani

Divario	Dato o concetto chiave
Raccolta differenziata e prevenzione	La raccolta differenziata aumenta, ma cresce anche la produzione pro capite
Macroaree e province	Raccolta differenziata: Nord 74,2%; Mezzogiorno 60,2%
Grandi città	Raccolta differenziata: 50,7%, contro il 67,7% nazionale
Raccolta differenziata e riciclaggio effettivo	67,7% raccolto separatamente; 52,3% preparato per il riutilizzo e il riciclaggio
Costi sostenuti e risultati ottenuti	Costi più elevati non corrispondono necessariamente a risultati migliori

1.3. I divari dell'edilizia residenziale pubblica

Il divario tra domanda abitativa e copertura dell'offerta

Il contributo Federcasa analizza un servizio pubblico essenziale che non coincide con la semplice disponibilità di immobili, ma concorre a garantire il diritto all'abitare e la coesione sociale. Le 85 Aziende ed Enti associati gestiscono quasi 824 mila alloggi. Nonostante l'ampiezza della rete gestionale, l'intero patrimonio pubblico rappresenta appena il 2,7% dello stock abitativo nazionale, a fronte del 17% indicato per la Francia, del 24% per Austria e Svezia e del 29% per i Paesi Bassi. Emerge così un primo divario di performance, tra una domanda abitativa crescente e una copertura strutturalmente limitata dell'offerta pubblica.

Il divario tra consistenza patrimoniale e complessità del servizio nei territori

La prestazione delle Aziende Casa non si esaurisce nell'assegnazione degli alloggi. Gli enti programmano e realizzano interventi di manutenzione, verificano i requisiti degli assegnatari, amministrano i rapporti contrattuali e i condomini misti, gestiscono morosità, contenziosi e occupazioni abusive, collaborano con Comuni e servizi sociali e promuovono interventi di rigenerazione urbana ed efficientamento energetico. La performance deve quindi essere valutata considerando non soltanto la consistenza del patrimonio gestito, ma anche l'accessibilità, l'abitabilità, la continuità del servizio, la qualità degli immobili e la capacità di rispondere ai bisogni degli utenti.

Il divario tra patrimonio formale e disponibilità effettiva

L'indicatore che rende maggiormente visibile questo divario è l'incidenza degli alloggi non assegnabili sul patrimonio rilevato. Osservatorio di Federcasa ne censisce 60.730, pari a poco meno del 9%, prevalentemente a causa della necessità di interventi di manutenzione straordinaria. In presenza di una domanda largamente superiore all'offerta, questi alloggi non rappresentano una disponibilità effettiva: il problema non è la loro esistenza, ma la capacità di recuperarli e rimetterli tempestivamente a disposizione degli aventi diritto.

È anche l'unico indicatore per il quale il contributo consente un confronto sistematico a livello territoriale. Su scala regionale, le incidenze più contenute si rilevano in Campania (1,65%), Lazio (1,98%), Puglia (2,08%), Sardegna (3,74%) e Sicilia (4,09%); quelle più elevate in Liguria (21,66%), Valle d'Aosta (17,84%), Molise (14,98%), Veneto (14,84%) e Umbria (12,38%). La disaggregazione per Azienda o Ente gestore evidenzia differenze ancora più ampie all'interno dei sistemi regionali. Le incidenze più basse sono dichiarate da IACP Catania (0%), IPES Bolzano (0,01%), ARCA Nord Salento (0,35%), IACP Palermo (0,47%) e ARCA Jonica (0,68%). All'estremo opposto si collocano ARTE Savona (27,19%), ARTE Genova (25,30%), ATER Venezia (23,98%), Euro.PA Service di Legnano (22,65%) e ACER Ferrara (21,48%). Il confronto subregionale mostra quindi che la media regionale può nascondere situazioni gestionali molto differenziate: in Liguria, ad esempio, l'incidenza varia dal 3,47% di ARTE Imperia al 27,19% di ARTE Savona; in Veneto, dal 4,05% di ATER Verona al 23,98% di ATER Venezia.

I cinque casi a minore e i cinque a maggiore incidenza citati, tanto a livello regionale quanto a livello aziendale, descrivono gli estremi della distribuzione territoriale, ma non costituiscono una graduatoria della performance complessiva. Sui valori osservati possono incidere l'età e le condizioni del patrimonio, la disponibilità di finanziamenti, i tempi delle procedure, i criteri di classificazione e la completezza della rilevazione. In particolare, percentuali prossime allo zero richiedono una verifica dell'omogeneità delle definizioni e della qualità dei dati prima di essere interpretate come prova di una prestazione migliore.

Il divario tra fabbisogno manutentivo e capacità di intervento

La mancata assegnabilità di una parte del patrimonio rinvia direttamente alla capacità di realizzare gli interventi necessari. La qualità e la continuità del servizio risentono in modo particolare dell'età degli immobili: oltre il 70% degli alloggi ERP è stato costruito entro il 1990, quando gli standard ener-

getici, antisismici e di accessibilità erano molto diversi da quelli attuali. Secondo la rilevazione dell'Osservatorio nazionale ERP 2024-2025, 26.600 alloggi, pari al 3,2% delle unità complessivamente gestite, sono stati interessati da interventi di manutenzione straordinaria o ristrutturazione, mentre 96.000, pari all'11,7%, sono stati oggetto di interventi di efficientamento energetico. Rimane tuttavia un rilevante divario tra il fabbisogno di recupero e la capacità finanziaria e organizzativa di realizzare tempestivamente gli interventi necessari.

La manutenzione assume pertanto una funzione strategica: ogni alloggio recuperato amplia l'offerta effettiva senza nuovo consumo di suolo e con tempi generalmente inferiori a quelli richiesti dalla costruzione ex novo. Nell'82,3% dei casi rilevati, l'investimento di manutenzione straordinaria è inferiore a 30.000 euro per alloggio, con un costo medio stimato di circa 20.000 euro per unità. Il recupero del patrimonio esistente può quindi produrre valore abitativo, sociale e ambientale, ma richiede programmi pluriennali, risorse stabili, capacità progettuale e di appalto e un monitoraggio puntuale dei tempi necessari per restituire gli alloggi al servizio.

Il divario informativo tra livello nazionale e territori

Il rapporto offre dunque un quadro articolato del sistema ERP soprattutto a livello nazionale, mentre la conoscenza delle performance territoriali rimane sostanzialmente limitata all'incidenza degli alloggi non assegnabili. Mancano dati locali omogenei e comparabili sulla domanda in attesa, sui tempi di assegnazione, sulle cause e sulla durata della mancata assegnabilità, sugli interventi e sui costi di manutenzione, sulla qualità abitativa e sui servizi resi agli utenti. Di conseguenza, anche il confronto tra regioni e singoli gestori restituisce una rappresentazione soltanto parziale del servizio.

Per un servizio così critico, organizzato attraverso sistemi regionali e gestori territoriali, il rafforzamento della rilevazione locale costituisce una condizione di accountability verso cittadini e amministrazioni. Un sistema informativo stabile dovrebbe collegare consistenza del patrimonio, domanda, disponibilità effettiva, tempi di recupero e assegnazione, investimenti, nuova produzione e qualità dell'abitare. Solo questa lettura multidimensionale consentirebbe di valutare non quanti alloggi siano formalmente amministrati, ma quale capacità effettiva abbiano le amministrazioni di renderli abitabili, disponibili e accessibili a chi ne ha diritto.

Tabella 2 – I divari dell'edilizia residenziale pubblica

Divario	Dato o concetto chiave
Domanda abitativa e copertura dell'offerta	Il patrimonio pubblico rappresenta soltanto il 2,7% dello stock abitativo, contro 17% Francia, 24% Austria e Svezia, 29% Paesi Bassi
Consistenza patrimoniale e complessità del servizio	Poco meno del 9% degli alloggi rilevati non è assegnabile
Consistenza patrimoniale e complessità del servizio nei territori	Alloggi non assegnabili: dall'1,65% della Campania al 21,66% della Liguria, ma con grandi differenze sub-regionali (3,47% di ARTE Imperia al 27,19% di ARTE Savona)
Fabbisogno manutentivo e capacità di intervento	Il recupero degli alloggi è condizionato dalle risorse e dalla capacità di intervento; circa il 3% degli alloggi sono stati ristrutturati nel 2024-2025
Informativo tra livello nazionale e territori	Mancano dati territoriali comparabili sulle principali dimensioni del servizio

1.4. La traiettoria dei servizi pubblici locali rispetto ai divari

Le analisi qui svolte, a partire dai dati presentati, restituiscono una traiettoria non univoca. Alcuni divari si riducono, altri persistono o si ampliano; altri ancora non rappresentano necessariamente distanze da colmare, ma riflettono differenze nei bisogni, nelle condizioni di partenza e nelle modalità con cui i territori organizzano i servizi. I divari costituiscono quindi una chiave interpretativa per comprendere non soltanto quanto siano differenti i risultati, ma anche in quale direzione stiano evolvendo le politiche pubbliche e la capacità delle amministrazioni di rispondere ai bisogni delle comunità ed individuare gli eventuali correttivi da proporre.

Al livello più ampio degli outcome regionali, il contributo di ASviS mostra progressi significativi per alcuni Obiettivi dell'Agenda 2030, in particolare per il consumo e la produzione responsabili e per la parità di genere. In altri ambiti, come l'istruzione, il miglioramento rimane territorialmente diseguale; per povertà, risorse idriche, disuguaglianze, tutela della vita sulla terra e qualità delle istituzioni si osserva invece un arretramento. Gli investimenti del PNRR possono ridurre alcune distanze, ma le analisi sulle Case della Comunità e sugli alloggi universitari indicano che, nella maggior parte dei territori, il conseguimento degli obiettivi richiederà ulteriori risorse e capacità di attuazione oltre il 2026.

Anche nei servizi i cui dati sono forniti da ISPRA e Federcasa emergono segnali di avanzamento accompagnati da criticità persistenti. Nella gestione dei rifiuti cresce la raccolta differenziata e si riduce la distanza tra le macroaree, ma aumentano la produzione pro capite e i costi, mentre permane un divario rilevante tra raccolta differenziata e riciclaggio effettivo. Nell'edilizia residenziale pubblica, gli interventi di manutenzione e riqualificazione migliorano il patrimonio esistente, ma la limitata offerta complessiva e il numero degli alloggi non assegnabili mostrano che la capacità di recupero resta inferiore ai bisogni abitativi.

Nel complesso, i servizi pubblici locali stanno evolvendo verso una maggiore attenzione ai risultati, alla loro misurazione e alla relazione tra risorse impiegate, prestazioni erogate e impatti prodotti. Questa evoluzione non riguarda tuttavia tutti i settori nella stessa misura. Per alcuni servizi, come l'edilizia residenziale pubblica, occorre ancora sviluppare sistemi informativi capaci di rilevare in modo sistematico, omogeneo e comparabile i risultati conseguiti nei territori. Ai divari di performance si aggiunge quindi un divario nella capacità di misurarla e renderne conto. La direzione del cambiamento dipende dalla capacità di trasformare gli investimenti in servizi effettivamente disponibili e questi ultimi in migliori condizioni economiche, sociali e ambientali. Occorre pertanto distinguere i divari che segnalano risultati insufficienti da quelli riconducibili alla diversità dei contesti, verificando nel tempo se le politiche riducano le distanze dagli obiettivi senza comprimere la necessaria differenziazione delle risposte territoriali.

2. Misurare e valutare le politiche per migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici a livello regionale nel quadro dell'Agenda 2030[49]

2.1. Premessa

L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite è il risultato di un lungo percorso politico che ha restituito un quadro di riferimento ispirato all'integrazione e al bilanciamento delle quattro dimensioni della sostenibilità – economica, sociale, ambientale e istituzionale. Per i 193 Paesi aderenti, il raggiungimento dei 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile richiede la definizione di sistemi di coordinamento delle politiche, a livello nazionale e territoriale, per progettare e attuare politiche coerenti e integrate, delineando indicatori, obiettivi e processi per la loro valutazione e monitoraggio.

A livello europeo notevoli progressi sono stati realizzati nel promuovere strumenti e metodi per misurare il contributo delle politiche al conseguimento degli obiettivi e target dell'Agenda 2030, in particolare nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e del Dispositivo per la ripresa e la resilienza. In Italia, la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS) fornisce il quadro strategico per la pianificazione, programmazione e valutazione delle azioni di policy ai diversi livelli di governo[50]. In questa direzione, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali hanno progressivamente sviluppato e implementato strumenti di valutazione e monitoraggio finalizzati a misurare l'impatto delle politiche rispetto al conseguimento di un insieme condiviso di obiettivi di sostenibilità.

L'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) ha da tempo avviato con le Regioni e le Province autonome un lavoro di analisi e monitoraggio – sviluppando indicatori, metodi e modelli – al fine di stimolare una riflessione comune sulle tendenze in atto e sulle strategie regionali e territoriali per anticipare e guidare il cambiamento su un sentiero di sviluppo sostenibile. Sistemi di indicatori e target associati alle politiche costituiscono infatti uno strumento per promuovere la partecipazione attiva e la conoscenza da parte di cittadini e imprese sugli effetti delle misure di intervento sulla qualità dei servizi erogati.

Questo paragrafo esamina, in primo luogo, la situazione e i progressi a livello regionale rispetto agli Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*) dell'Agenda 2030. Successivamente sono analizzati gli investimenti finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che interessano i territori e il loro contributo al raggiungimento di specifici obiettivi quantitativi definiti a livello nazionale ed europeo. In particolare, l'attenzione si concentra su due misure con effetti rilevanti sulla qualità dei servizi pubblici e sul benessere dei cittadini: le Case della Comunità e gli alloggi per gli studenti universitari.

2.2. Il monitoraggio delle Regioni e delle Province autonome rispetto ai Goal dell'Agenda 2030: andamento e livello degli indici compositi nel periodo 2010-2024

Un set di 97 indicatori statistici a livello regionale[51] è utilizzato per la costruzione di indicatori compositi relativi a quattordici Goal[52], che consentono di valutare la situazione e i progressi delle Regioni e delle Province autonome nell'attuazione dell'Agenda 2030 nel periodo 2010-2024[53] (Tabella 3).

49 Di Manlio Calzaroni, Alessandro Ciancio, Camilla Sofia Grande e Flavia Melchiorri Terribile, ASviS.

50 La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile è stata approvata con Delibera CIPE n. 108/2017 ed è entrata in vigore nel 2018, dopo un ampio confronto fra soggetti istituzionali e della società civile. Il 18 settembre 2023, il Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (Delibera CITE n. 1/2023) ne ha approvato la sua revisione (aggiornamento al 2022) con parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni. Nel luglio 2026, l'Italia presenterà l'Esame Nazionale Volontario (*Voluntary National Review*) all'*High-Level Political Forum* delle Nazioni Unite. Questo passaggio anticipa la revisione della SNSvS da parte del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (entro dicembre 2026), sviluppata attraverso un percorso partecipato con Amministrazioni centrali, enti territoriali, società civile ed esperti riuniti nel Forum nazionale per lo sviluppo sostenibile.

51 Gli indicatori utilizzati sono prodotti, in larga parte, dalla statistica ufficiale. In Allegato la lista degli indicatori statistici elementari per il calcolo degli indici compositi regionali. Per la descrizione della metodologia si veda il sito dell'ASviS: https://asvis.it/i-numeri-della-sostenibilita/. Si veda anche Rapporto ASviS Territori 2025, *Obiettivi globali, soluzioni locali: i territori e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, https://asvis.it/rapporto-territori-2025/

52 Per una carenza di dati a livello territoriale non è possibile calcolare gli indici compositi relativi al Goal 13 (Lotta contro il cambiamento climatico), al Goal 14 (Ecosistemi marini) e Goal 17 (Partnership per gli obiettivi).

53 Per l'indisponibilità di informazioni statistiche relative ad alcuni indicatori elementari, per cinque Goal le elaborazioni sono aggiornate al 2023, per uno al 2022.

Tabella 3 – Andamento e livello degli indici compositi per Goal: Regioni e Province autonome, anni 2010-2024

TERRITORIO	G1	G2	G3	G4	G5	G6	G7	G8	G9	G10	G11	G12	G15	G16
Nord - Ovest														
Piemonte	+	=	=	+	+	+	=	+	+	+	+	=	-	=
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	+	=	=	+	=	+	+	+	-	=	-	=	+	+
Liguria	+	+	=	+	-	+	=	=	=	=	-	=	+	=
Lombardia	+	=	=	+	=	+	=	+	+	+	+	=	-	=
Nord - Est														
Prov. Aut. di Bolzano/Bozen	+	+	+	=	-	+	+	+	-	+	+	-	+	+
Prov. Aut. di Trento	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+	=	=	+	+
Veneto	+	=	=	+	-	+	-	+	-	+	=	=	-	=
Friuli-Venezia Giulia	+	=	=	+	-	+	-	+	=	+	+	=	=	-
Emilia-Romagna	+	=	=	+	=	+	-	+	+	+	-	-	-	=
Centro														
Toscana	+	+	=	+	+	=	-	=	=	+	-	=	+	-
Umbria	+	=	=	+	+	=	-	-	-	=	-	-	=	=
Marche	+	+	+	+	+	+	=	=	-	+	=	=	-	+
Lazio	+	=	+	+	+	=	=	=	+	=	=	=	=	-
Mezzogiorno														
Abruzzo	-	-	=	-	-	-	=	-	-	=	-	=	+	+
Molise	-	-	=	-	=	-	=	-	-	-	-	-	+	+
Campania	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	+	-	=
Puglia	-	-	=	-	-	=	-	-	-	-	-	-	-	=
Basilicata	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	=	+	=
Calabria	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	+	+	=
Sicilia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	=	=	=
Sardegna	-	=	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	+	+
Italia														

LEGENDA		
Andamento del composito dal 2010 all'ultimo anno disponibile		Forti miglioramenti
		Lievi miglioramenti
		Sostanziale stabilità
		Peggioramento
Differenza con il dato italiano nell'ultimo anno disponibile	+	Superiore alla media nazionale
	=	In linea con la media nazionale
	-	Inferiore alla media nazionale

Fonte: ASviS, Rapporto Territori 2025.

L'analisi evidenzia andamenti differenziati tra i territori rispetto ai diversi Obiettivi di sviluppo sostenibile. Nel periodo considerato, il miglioramento più marcato riguarda il Goal 12, relativo a consumo e produzione responsabili (evidenziato in verde), con un incremento di oltre 10 punti percentuali dell'indice composito. Per questo Goal, diciotto Regioni e Province autonome mostrano progressi significativi. Nell'ultimo anno disponibile, inoltre, Campania e Calabria presentano valori superiori alla media nazionale (indicati con "+").

Anche per il Goal 5, relativo alla parità di genere, si osservano significativi miglioramenti in molte regioni italiane. Piemonte, Toscana, Umbria, Marche, Lazio e Sardegna registrano valori nettamente superiori alla media nazionale.

Il Goal 4, relativo all'istruzione, evidenzia miglioramenti nelle Regioni del Centro-Nord, mentre nel Mezzogiorno – dove i valori restano significativamente inferiori alla media nazionale – i progressi risultano ancora limitati.

Miglioramenti più contenuti a livello territoriale si osservano per il Goal 8, lavoro dignitoso e crescita economica, e per il Goal 7, energia pulita e accessibile. Una condizione di sostanziale stabilità caratterizza invece altri quattro Goal: agricoltura sostenibile (G2), salute e benessere (G3), imprese, innovazione e infrastrutture (G9), città e comunità sostenibili (G11).

Particolarmente critica appare la situazione relativa ai restanti cinque Goal, per i quali si registra un peggioramento nel periodo considerato (in rosso nella Tabella 3): lotta alla povertà (G1), gestione delle risorse idriche (G6), riduzione delle disuguaglianze (G10), tutela della vita sulla terra (G15) e giustizia e istituzioni solide (G16). Il peggioramento riguarda tutte le Regioni e Province autonome per i Goal relativi alla lotta alla povertà – in particolare nel Mezzogiorno, dove si osservano livelli nettamente inferiori alla media nazionale – e alla tutela della vita sulla terra. Un andamento negativo interessa la grande maggioranza dei territori anche per acqua, disuguaglianze e qualità delle istituzioni.

2.3. Gli investimenti del PNRR per lo sviluppo sostenibile

Gli investimenti e le riforme del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresentano, in questi anni, un potenziale strumento di accelerazione per il conseguimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile, contribuendo in particolare alla transizione ecologica e digitale, alla riduzione delle disuguaglianze sociali e territoriali, al miglioramento della competitività del Paese, anche attraverso un rafforzamento della pubblica amministrazione. Il Piano, fondato su target e milestone, consente di sperimentare e promuovere nuovi approcci di valutazione e monitoraggio delle politiche pubbliche, rafforzando l'analisi degli impatti delle misure a livello territoriale nelle diverse dimensioni dell'Agenda 2030.

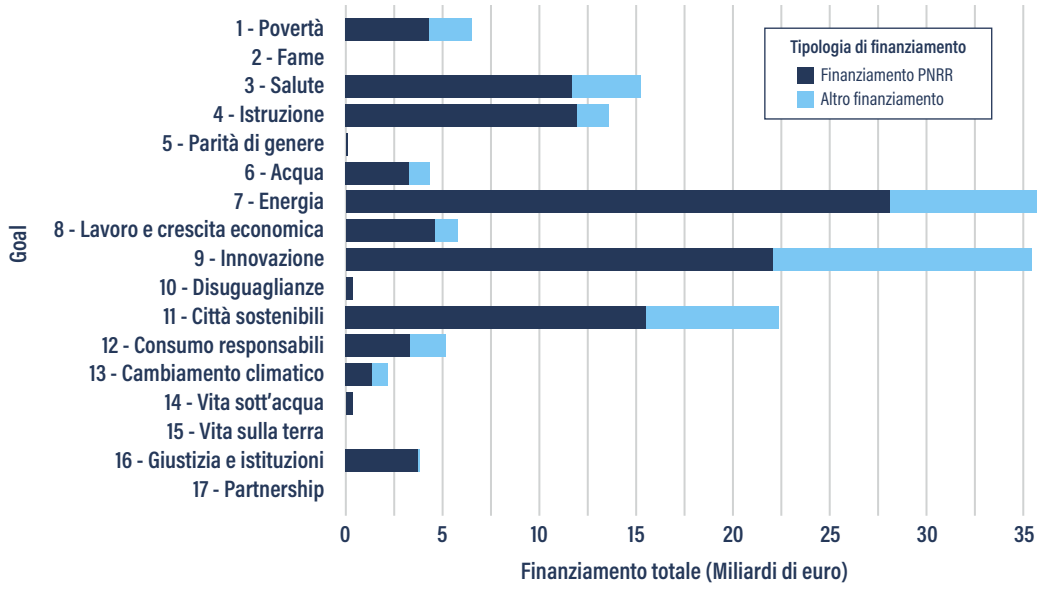
Il PNRR non esaurisce gli strumenti a disposizione degli enti territoriali per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile; tuttavia, si tratta di interventi rilevanti in conto capitale che, se attuati in modo coordinato e complementare con altre politiche europee, nazionali e regionali, possono contribuire a migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi alle imprese e ai cittadini.

I dati attualmente disponibili sulla piattaforma ReGiS[54], sviluppata dalla Ragioneria generale dello Stato, consentono in questa fase una valutazione degli impatti potenziali del Piano. A tal fine, i finanziamenti relativi alle singole misure e sub-misure del PNRR localizzati nei territori sono stati associati ai Goal dell'Agenda 2030 e ai relativi obiettivi quantitativi, in modo da analizzare le scelte adottate nell'allocazione delle risorse (Figura 1)[55].

54 Catalogo Open Data, disponibile al seguente link: https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/catalogo-open-data.html?orderby=%40jcr%3Acontent%2FobservationDateInEvidence&sort=desc. In questa analisi le informazioni non tengono conto delle ultime due revisioni approvate dal Consiglio dell'Unione europea (novembre 2025 e marzo 2026).

55 In particolare, si utilizza come base di analisi il quadro integrato costruito dalla Ragioneria Generale dello Stato e dall'ISTAT, il quale associa ciascuna sub-misura del PNRR ai singoli indicatori e Goal dell'Agenda 2030, individuando l'obiettivo prevalente. Tale mappatura è stata rivista dall'ASviS tenendo conto dei target specifici del PNRR e dell'insieme di obiettivi quantitativi selezionati per le valutazioni d'impatto.

Figura 1 – Investimenti finanziati dal PNRR localizzati nei territori: mappatura rispetto ai 17 Goal dell'Agenda 2030



Fonte: ASviS (2026), L'impatto del PNRR sullo sviluppo sostenibile dell'Italia e dei suoi territori.

La Figura 1 mostra la classificazione degli investimenti localizzati nelle singole Regioni e Province autonome[56], escludendo le misure che coinvolgono più regioni. Per ciascun investimento sono considerate sia le risorse del PNRR (in blu scuro), sia il totale dei finanziamenti ad esse collegati, che includono il Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR, i cofinanziamenti statali e territoriali, oltre ad altri fondi europei e ulteriori finanziamenti pubblici e privati (celeste chiaro)[57]. Gli investimenti PNRR localizzati in una singola Regione o Provincia autonoma ammontano a circa 115 miliardi di euro; tale valore sale a 145 miliardi considerando le altre forme di finanziamento collegate ai progetti di investimento.

Dall'analisi dell'allocazione delle risorse tra i 17 Goal emerge una forte concentrazione dei finanziamenti del PNRR nell'ambito del Goal 7, relativo all'energia, che assorbe quasi un quarto delle risorse complessivamente mobilitate, pari a circa 28 miliardi di euro. Seguono gli interventi per imprese, innovazione e infrastrutture (G9), con meno del 20% dei fondi, per un valore di circa 22 miliardi, e quelli rivolti alle città e comunità sostenibili (G11), cui è attribuito il 14% dei finanziamenti del PNRR, pari a 15,5 miliardi di euro. Una quota significativa degli investimenti sui territori riguarda inoltre l'istruzione (G4) e la salute (G3), ambiti che ricevono ciascuno circa l'11% dei finanziamenti del PNRR.

A tali risorse si aggiungono ulteriori fondi direttamente collegati ai singoli progetti di investimento finanziati con il PNRR, destinati principalmente al sistema produttivo, all'innovazione e alle infrastrutture con circa 13 miliardi di euro (G9), seguiti dall'energia con 7,5 miliardi (G7), città e comunità sostenibili con 6,8 miliardi (G11), salute con 3,5 miliardi di euro (G3).

È importante osservare che, nel PNRR, la riduzione delle disuguaglianze e la parità di genere non sono affrontate esclusivamente attraverso misure dedicate, ma assumono una dimensione trasversale rispetto alle diverse missioni e agli interventi del Piano. L'obiettivo del Next Generation EU, infatti, non

56 Nel sistema informativo ReGiS, il dataset "Progetti Universo ReGiS" riporta per ciascuna misura/sub-misura informazioni relative ai progetti identificati tramite codici univoci (CUP: Codice Unico di Progetto e CLP: Codice Locale Progetto). Per ciascun CUP/CLP sono riportati la procedura di attivazione, lo stato del CUP, la natura, la tipologia, il settore, il sottosettore, la categoria, i finanziamenti distinti per fonte, il soggetto attuatore, l'indicazione dei progetti in essere, le date di inizio e fine progetto, previste ed effettive. Il dataset "Localizzazione Universo ReGiS" collega invece ad ogni CUP/CLP le informazioni su Regione, Provincia e Comune. I dataset sono stati associati tramite la combinazione CUP/CLP.

57 In particolare, la piattaforma ReGiS include, oltre alle risorse del PNRR, anche i finanziamenti dello Stato, il finanziamento opere indifferibili, il finanziamento Prosecuzione Opere Pubbliche, i finanziamenti UE diversi dal PNRR, i finanziamenti della Regione, delle Province, e dei Comuni, il finanziamento privato, i finanziamenti del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR, e altri fondi.

è soltanto quello di contribuire ad aumentare il potenziale di crescita dei Paesi, ma anche di ridurre i divari sociali, territoriali e generazionali e di favorire una maggiore inclusione delle donne nel mercato del lavoro. In questa prospettiva, il contrasto alle disuguaglianze e la parità di genere avrebbero dovuto rappresentare criteri guida nella progettazione e nell'attuazione degli interventi del PNRR[58].

Per le misure che interessano più territori e per le quali non è possibile attribuire le risorse a una singola Regione o Provincia autonoma, si osserva una netta concentrazione degli investimenti nell'ambito del Goal 9, relativo a imprese, innovazione e infrastrutture, con 18,9 miliardi di risorse PNRR e ulteriori 13,9 miliardi da altri fondi. Segue il Goal 7, energia, con 2,5 miliardi di risorse PNRR e 192 milioni di ulteriori finanziamenti, e il Goal 16, giustizia, con 2,4 miliardi di euro di investimenti.

2.4. Impatto degli investimenti del PNRR localizzati a livello regionale sul conseguimento di specifici target dell'Agenda 2030: le Case della Comunità e gli Alloggi per studenti universitari

L'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) conduce da tempo un'attività di ricognizione delle principali normative europee e nazionali – inclusi Piani, programmi e la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile – finalizzata a individuare gli obiettivi quantitativi, riconducibili ai Goal dell'Agenda 2030, che orientano le politiche pubbliche del nostro Paese. In questa prospettiva, con riferimento al Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza, è stata sviluppata una metodologia di analisi volta a valutare l'impatto potenziale delle misure di investimento rispetto al conseguimento di specifici target al 2030. A livello territoriale, tale metodologia consente di rispondere ai seguenti quesiti: le misure analizzate sono sufficienti per il raggiungimento degli obiettivi quantitativi stabiliti? In caso contrario, è possibile stimare, sulla base di specifiche ipotesi, l'entità delle azioni ancora necessarie e il volume degli investimenti richiesti per conseguire il traguardo prefissato?

La metodologia di analisi[59]

Dal sistema informativo ReGiS e dalla documentazione più recente sull'attuazione del PNRR si ricavano informazioni relative al costo degli investimenti, ai cronoprogrammi di attuazione, ai relativi target e indicatori. Sulla base di questo set di dati, per le misure selezionate è possibile quantificare il costo medio unitario dell'investimento che, in assenza di ulteriori informazioni, viene preso come riferimento per le stime a livello regionale.

A partire dalla quantificazione degli investimenti del PNRR localizzati nei territori è quindi possibile stimare l'effetto atteso sulla popolazione di riferimento regionale alla scadenza dell'intervento nel 2026 e l'ulteriore impegno economico (post PNRR) necessario a chiudere il divario tra i risultati raggiungibili nel 2026 e gli obiettivi quantitativi al 2030.

Per ciascuna misura localizzata in un territorio, il modello di analisi mette quindi a confronto la situazione "pre-PNRR" con lo scenario atteso "post-PNRR" e stima l'ulteriore sforzo economico necessario per raggiungere entro il 2030 gli obiettivi definiti da normative nazionali ed europee o dalla Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS). Questo approccio può essere esteso anche ad altre politiche finanziate attraverso risorse territoriali, nazionali e comunitarie, come quelle di coesione, purché integrate negli strumenti di programmazione regionale sulla base di obiettivi quantitativi e scadenze temporali.

In tale prospettiva, la metodologia proposta permette di ricondurre entro un quadro unitario e coerente la programmazione territoriale, le strategie per lo sviluppo sostenibile (SRSvS, SPSvS) e la programmazione europea, anche in vista del nuovo ciclo di bilancio 2028-2034, rafforzando al contempo l'accountability nei confronti dei cittadini e delle comunità locali.

58 Il DL 77/2021, all'articolo 47, prevedeva che le imprese aggiudicatarie di contratti finanziati dal PNRR riservassero almeno il 30% delle nuove assunzioni a donne e giovani under 36. I dati più recenti evidenziano tuttavia un'applicazione solo parziale di tale disposizione, anche a causa dell'elevato numero di deroghe previste dalla normativa: https://www.openpolis.it/le-misure-del-pnrr-per-la-parita-di-genere/.
Per quanto riguarda le disuguaglianze territoriali, le Amministrazioni centrali coinvolte nel disegno e nell'attuazione degli interventi PNRR devono assicurare la destinazione di almeno il 40% delle risorse territorialmente allocabili alle regioni del Mezzogiorno. Il Dipartimento per le politiche di coesione verifica il rispetto di tale obiettivo; le relazioni periodiche sono disponibili al seguente link: https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/clausola-40-risorse-pnrr-mezzogiorno/.

59 Per una descrizione dettagliata, si veda ASviS (2026), L'impatto del PNRR sullo Sviluppo Sostenibile dell'Italia e dei suoi territori, pp. 18-21. https://asvis.it/public/asvis2/files/Rapporto_ASviS/RapportoASviSPnrr.pdf

Questa metodologia è stata applicata a undici misure del PNRR[60]; tra queste, ne sono state qui selezionate due con un impatto sulla qualità della vita e sul benessere dei cittadini: le Case della Comunità e gli alloggi per studenti universitari, riconducibili rispettivamente al Goal 3, dedicato alla salute, e al Goal 4 relativo all'istruzione.

Goal 3 – Salute e benessere: Case della Comunità e presa in carico della persona

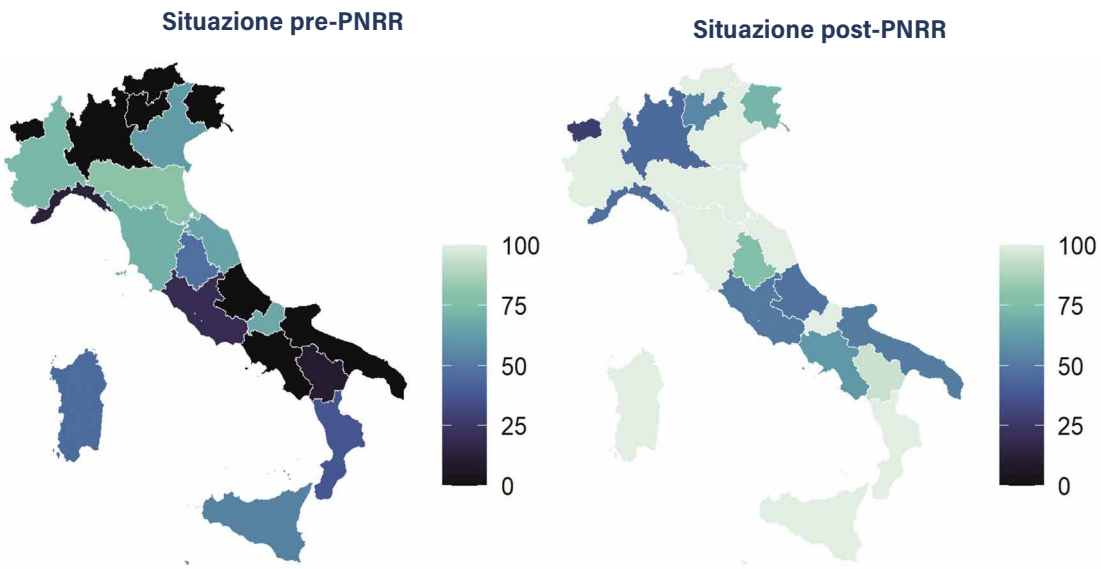
La misura del PNRR M6C1I1.1 – collegata indirettamente con l'obiettivo quantitativo dell'Agenda 2030 di riduzione della probabilità di morire per le malattie non trasmissibili –prevede un investimento di due miliardi di euro per l'attivazione di 1.038 Case della Comunità (CdC) rinnovate e tecnologicamente attrezzate entro giugno 2026, anche attraverso lo sviluppo e l'aggregazione di servizi di assistenza sanitaria di base e la realizzazione di centri di assistenza per rispondere in modo rapido e integrato ai bisogni dei cittadini. Almeno il 50% della misura è destinato alla costruzione di nuovi edifici o alla ristrutturazione di edifici esistenti.

Il PNRR non fornisce indicazioni sul rapporto "ottimale" tra Case della Comunità (CdC) e popolazione residente. Secondo l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas), la dotazione ideale corrisponde a una Casa della Comunità ogni 50 mila abitanti; tale parametro è stato quindi assunto come obiettivo quantitativo di riferimento[61].

Prima dell'avvio del PNRR, alcune Regioni disponevano già di un numero di Case della Comunità tale da collocarle su un percorso favorevole verso il conseguimento dell'obiettivo. In particolare, Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Molise e Sicilia presentavano una dotazione superiore al 50% del fabbisogno ottimale. La quantificazione degli investimenti del PNRR a livello territoriale consente di individuare le Regioni e Province autonome che potrebbero riuscire a garantire il pieno raggiungimento del target al 2030: oltre alle sette regioni già citate, rientrano in questo gruppo anche la Provincia autonoma di Bolzano (pur partendo da livelli molto bassi), la Calabria e la Sardegna (Figura 2).

Per le restanti Regioni, gli investimenti del PNRR dovrebbero comunque consentire un avanzamento significativo. Tuttavia, entro il 2030 saranno sei le Regioni che dovranno almeno raddoppiare il numero delle Case di Comunità: Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Lazio, Abruzzo, Puglia.

Figura 2 – Entro il 2030 disporre di una Casa della Comunità ogni 50mila abitanti (avanzamento percentuale rispetto all'obiettivo)



Fonte: elaborazioni su dati rapporto ASviS (2026), L'impatto del PNRR sullo Sviluppo Sostenibile dell'Italia e dei suoi territori.

60 L'analisi tiene conto sia delle risorse del PNRR sia del totale dei finanziamenti ad esse collegati, cfr. par. 1.2.
61 Nel 2021 le Case della Comunità in Italia erano 554. La misura prevista dal PNRR dispone l'attivazione di ulteriori 484 strutture, con l'obiettivo di raggiungere un totale di 1.038 CdC entro il 2026.

La Tabella 4 riporta la situazione post PNRR: il numero di Case della Comunità ancora da realizzare per raggiungere la dotazione ottimale, nonché l'investimento necessario a colmare tale divario al 2030. Ipotizzando che tutti gli investimenti finanziati dal PNRR vengano realizzati entro il 2026, sarebbe necessario un ulteriore miliardo di euro per conseguire l'obiettivo in tutte le regioni, di cui oltre l'80% in quattro Regioni: Lombardia (37% degli investimenti ancora necessari), Lazio (19%), Campania (14%) e Puglia (13%).

A questo scopo – e in complementarità con altri fondi ordinari, nazionali e territoriali – i programmi regionali cofinanziati dai Fondi strutturali europei (FESR e FSE+) potrebbero contribuire al conseguimento del target – in particolare attraverso le misure relative a infrastrutture per la sanità, attrezzature sanitarie, beni mobili per la salute (codici settori di intervento 128-130), servizi informatici di assistenza sanitaria online (cod. 019).

Tabella 4 – Situazione post PNRR: Case della Comunità da realizzare e investimenti necessari per il raggiungimento della dotazione ottimale entro il 2030

	Distanza rispetto all'obiettivo da realizzare	Numero CdC da realizzare al 2030	Investimento necessario (mln €)
Italia	22%	297	1.097,1
Piemonte	0%	0	0,0
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	73%	2	6,5
Liguria	53%	16	59,2
Lombardia	56%	112	410,6
Provincia autonoma Bolzano/Bozen	0%	0	0,0
Provincia autonoma Trento	45%	5	18,0
Veneto	0%	0	0,0
Friuli-Venezia Giulia	28%	7	24,6
Emilia-Romagna	0%	0	0,0
Toscana	0%	0	0,0
Umbria	23%	4	14,3
Marche	0%	0	0,0
Lazio	50%	57	209,7
Abruzzo	52%	13	48,1
Molise	0%	0	0,0
Campania	39%	43	158,4
Puglia	49%	38	138,7
Basilicata	6%	1	2,2
Calabria	0%	0	6,7
Sicilia	0%	0	0,0
Sardegna	0%	0	0,0

Fonte: elaborazioni su dati rapporto ASviS (2026), L'impatto del PNRR sullo Sviluppo Sostenibile dell'Italia e dei suoi territori.

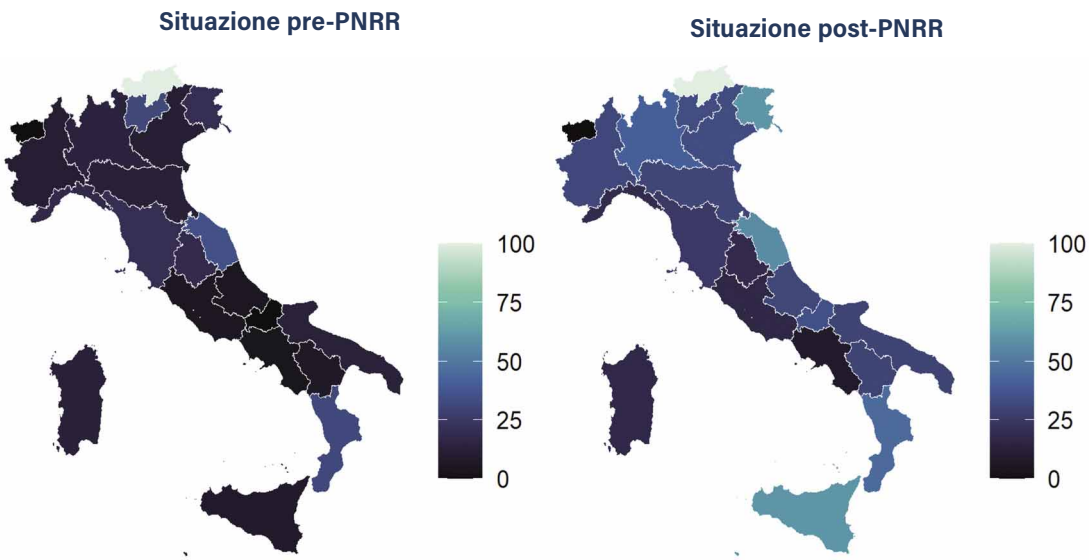
Goal 4 – Istruzione di qualità: Alloggi per gli studenti

Scopo della riforma M4C1R1.7 del PNRR, correlata all'investimento M4C1-5[62], è promuovere la realizzazione di nuovi alloggi per gli studenti, favorendo l'apertura del mercato agli investitori privati e ai partenariati pubblico-privati per lo sviluppo dell'offerta residenziale universitaria. In particolare, è previsto un contributo complessivo di 1,2 miliardi di euro per la realizzazione di circa 60 mila posti letto aggiuntivi per studenti universitari entro agosto 2026. Questa misura è collegata indirettamente con l'obiettivo dell'Agenda 2030 definito a livello europeo che mira a raggiungere entro il 2030 la quota del 45% di laureati e laureate. In questo caso l'obiettivo quantitativo assunto come riferimento è la media UE di alloggi per studenti universitari sul totale degli iscritti, pari al 18%.

In Italia, nel 2021 la disponibilità di alloggi per studenti universitari risultava ancora molto limitata, pari al 2,2% degli iscritti all'Università (circa 41 mila alloggi), e quindi ben lontana dalla media europea nella maggior parte dei territori. Le uniche eccezioni erano rappresentate dalla Provincia autonoma di Bolzano, che nel 2021 aveva già raggiunto il target del 18%, e dalla Provincia autonoma di Trento, dalle Marche e dalla Calabria, dove la quota di alloggi disponibili sul totale degli iscritti universitari si attestava intorno al 6% (Figura 3).

Dall'analisi dell'allocazione territoriale delle risorse del PNRR emerge che il contributo del Piano risulta distribuito in modo eterogeneo e, nella maggior parte dei casi, non consente di colmare oltre il 50% della distanza dall'obiettivo[63]. Oltre alla Provincia autonoma di Bolzano, il Friuli-Venezia Giulia, le Marche e la Sicilia, raggiungono valori prossimi al 60% dell'obiettivo quantitativo alla fine del 2026. Nel complesso, dunque, nonostante gli interventi finanziati dal PNRR, il conseguimento della media europea resta ancora lontano.

Figura 3 – Entro il 2030 fornire alloggi ad almeno il 18% degli studenti universitari (avanzamento percentuale rispetto all'obiettivo)



Fonte: elaborazioni su dati rapporto ASviS (2026), L'impatto del PNRR sullo Sviluppo Sostenibile dell'Italia e dei suoi territori.

La Tabella 5 riporta il numero di alloggi per studenti universitari ancora necessari a fine intervento PNRR per raggiungere la media dell'UE e la stima degli investimenti richiesti per colmare il divario esistente dall'obiettivo al 2030. Ipotizzando che gli investimenti finanziati dal PNRR vengano completati entro il 2026, si osserva che dei 4,7 miliardi di euro ancora necessari per il raggiungimento dell'obiettivo, circa la metà è concentrata in tre regioni: Lazio (19% degli investimenti ancora necessari), Campania (16%), Lombardia (15%). In questo contesto, i programmi regionali cofinanziati dai Fondi strutturali eu-

62 Il Fondo per alloggi per gli studenti è stato introdotto con la revisione del PNRR approvata dal Consiglio dell'UE a novembre 2025.
63 L'analisi tiene conto sia delle risorse del PNRR sia del totale dei finanziamenti ad esse collegati.

ropei (FESR e FSE+), in sinergia con altre risorse ordinarie nazionali e regionali, potrebbero sostenere gli investimenti finalizzati al raggiungimento dell'obiettivo, attraverso ad esempio gli interventi destinati alle infrastrutture per l'istruzione terziaria (cod. 123).

Tabella 5 – Situazione post PNRR: nuovi alloggi per studenti universitari da realizzare e investimenti necessari per raggiungere la media europea

	Distanza rispetto all'obiettivo da realizzare	Numero allogi da realizzare	Investimento necessario (mln €)
Italia	70%	235.887	4.715,5
Piemonte	68%	15.138	305,9
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	100%	178	3,5
Liguria	81%	4.720	94,2
Lombardia	59%	35.096	700,7
Provincia autonoma Bolzano/Bozen	0%	–	0,0
Provincia autonoma Trento	67%	1.987	39,7
Veneto	67%	13.874	277,0
Friuli-Venezia Giulia	40%	2.198	43,9
Emilia-Romagna	69%	20.851	416,3
Toscana	75%	15.728	314,0
Umbria	82%	4.122	82,3
Marche	43%	3.936	78,6
Lazio	84%	45.911	916,7
Abruzzo	69%	4.653	92,9
Molise	64%	760	15,2
Campania	91%	32.280	764,3
Puglia	70%	10.492	209,5
Basilicata	70%	745	14,9
Calabria	55%	3.954	78,9
Sicilia	40%	7.770	155,1
Sardegna	83%	5.597	111,8

Fonte: elaborazioni su dati rapporto ASviS (2026), L'impatto del PNRR sullo Sviluppo Sostenibile dell'Italia e dei suoi territori.

L'approccio qui sperimentato può costituire un modello di riferimento per Regioni, Province autonome ed Enti Locali nella definizione delle Strategie territoriali per lo Sviluppo Sostenibile (SRSvS, SRPvS e Agende metropolitane) e della programmazione territoriale (a partire dai Documenti di economia e finanza regionale), promuovendo una valutazione integrata delle politiche e dei loro effetti sulle condizioni economiche, sociali e ambientali dei territori. In particolare, questo metodo consente di rafforzare la trasparenza e l'accountability nei confronti di cittadini, imprese e comunità locali, favorendo un loro maggiore coinvolgimento nella definizione delle priorità di intervento e nel monitoraggio degli investimenti necessari al conseguimento dei traguardi stabiliti.

Allegato. Indicatori statistici elementari utilizzati per il calcolo degli indici compositi regionali e loro polarità (il segno "+" indica che un aumento dell'indicatore contribuisce a far migliorare l'indice composito, il segno "-" segnala un contributo negativo all'andamento di quest'ultimo).

Indicatore	*Polarità*
GOAL 1	
Incidenza di povertà assoluta individuale	-
Incidenza di povertà relativa individuale	-
Percentuale di persone che vivono in abitazioni con problemi strutturali o problemi di umidità	-
Rischio di povertà o di esclusione sociale	-
GOAL 2	
Eccesso di peso o obesità tra i minori (3 a 17 anni)	-
Adeguata alimentazione	+
Valore aggiunto per unità di lavoro in agricoltura	+
Investimenti fissi lordi in agricoltura per ettaro di superficie agricola utilizzata	+
Fertilizzanti distribuiti in agricoltura non biologica	-
Prodotti fitosanitari distribuiti in agricoltura	-
Quota di superficie agricola utilizzata investita da coltivazioni biologiche	+
GOAL 3	
Probabilità di morire per malattie non trasmissibili (30-69 anni)	-
Speranza di vita alla nascita	+
Speranza di vita in buona salute alla nascita	+
Eccesso di peso o obesità tra gli adulti	-
Alcol	-
Fumo	-
Sedentarietà	-
Quota di infermieri e ostetrici	+
Medici di medicina generale	+
Posti letto in degenza ordinaria per acuti	+
Indice di vecchiaia	-
GOAL 4	
Percentuale di persone che hanno partecipato ad attività di istruzione e formazione nelle 4 settimane precedenti (25-64 anni)**	+
Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione (18-24 anni)**	-
Posti autorizzati nei servizi socio educativi (0-2 anni)	+
Lettura di libri e quotidiani	+
Persone con almeno il diploma (25-64 anni)**	+
Laureati e altri titoli terziari (25-34 anni)**	+
Competenza alfabetica non adeguata (studenti di 15 anni)	-
Competenza matematica non adeguata (studenti di 15 anni)	-
Persone che conseguono un titolo terziario STEM nell'anno	+
GOAL 5	
Donne e rappresentanza politica a livello locale	+
Speranza di vita alla nascita femminile	+
Rapporto tra il numero laureati STEM femminili e maschili	+
Rapporto tra i tassi di occupazione (25-49 anni) delle donne con figli in età prescolare e delle donne senza figli**	+
Rapporto di femminilizzazione della retribuzione media annua dei lavoratori dipendenti	+
Divario occupazionale di genere (20-64 anni)*	+
Rapporto tra la quota di part-time involontario femminile e maschile**	-
GOAL 6	
Famiglie che non si fidano di bere l'acqua del rubinetto	-
Irregolarità nella distribuzione dell'acqua	-
Dispersione idrica	-
Indice di sfruttamento dell'acqua*	-
GOAL 7	
Quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia	+
Energia elettrica da fonti rinnovabili	+
Intensità energetica	-
Consumi finali di energia	-

GOAL 8	
Pil per unità di lavoro	+
Reddito disponibile pro-capite	+
Investimenti fissi lordi su Pil	+
Tasso di occupazione (20-64 anni)**	+
Neet (15-29 anni)**	-
Mancata partecipazione al lavoro (15-74 anni)**	-
Tasso di infortuni mortali ed inabilità parmanenti**	-
Quota di part-time involontario sul totale degli occupati**	-
Tasso di irregolarità degli occupati	-

GOAL 9	
Copertura della rete fissa di accesso ultra veloce a internet	+
Utenti assidui dei mezzi pubblici	+
Quota delle ferrovie nel trasporto totale di merci*	+
Prestiti a società non finanziarie e famiglie produttrici sul PIL	+
Intensità di emissioni sul valore aggiunto industriale*	-
Intensità di ricerca	+
Lavoratori della conoscenza**	+
Specializzazione produttiva nei settori ad alta tecnologia	+

GOAL 10	
Quota di reddito del 40% più povero della popolazione*	+
Disuguaglianza del reddito netto (S80/S20)	-
Rischio di povertà	-
Tasso di occupazione giovanile (25-34 anni)**	+
Emigrazione ospedaliera	-
Indice di dipendenza strutturale	-
Costi delle rimesse*	-

GOAL 11	
Indice di abusivismo edilizio	-
Incidenza delle aree di verde urbano sulla superficie urbanizzata delle città	+
Superamenti del valore limite giornaliero previsto per il PM10	-
Popolazione esposta al rischio di alluvioni	-
Posti km offerti dal tpl	+
Difficoltà di accesso ad alcuni servizi	-
Persone che si spostano abitualmente per raggiungere il luogo di lavoro solo con mezzi privati	-
Tasso di feriti per incidente stradale	-

GOAL 12	
Consumo di materiale interno per unità di PIL	-
Consumo di materiale interno pro-capite	-
Circolarità della materia*	+
Tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani*	+
Quota di sussidi ambientali dannosi sul totale dei sussidi*	-
Raccolta differenziata dei rifiuti urbani	+
Produzione di rifiuti urbani pro-capite	-

GOAL 15	
Impermeabilizzazione del suolo da copertura artificiale	-
Frammentazione del territorio naturale e agricolo	-
Indice di copertura del suolo	-
Aree terrestri protette	+

GOAL 16	
Omicidi volontari	-
Tasso di reati predatori	-
Truffe e frodi informatiche	-
Detenuti in attesa di primo giudizio sul totale dei detenuti	-
Durata dei procedimenti civili	-
Affollamento degli istituti di pena	-
Partecipazione sociale	+
Indice fiducia nelle istituzioni	+

* Per l'indicatore si ha disponibilità dati solo a livello nazionale
** Per L'indicatore si ha disponibilità dati a partire dal 2018 a casusa della la revisione degli indicatori relativi alle forze lavoro fatta dall'ISTAT

Le azioni per ridurre il disallineamento delle competenze green[64]

Il contrasto al fenomeno cosiddetto dello skills mismatch, vale a dire il disallineamento fra domanda e offerta di competenze, è formalmente entrato nel Piano nazionale di ripresa e resilienza con l'approvazione da parte del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023 del capitolo REPowerEU – Missione 7. Lo skills mismatch è visto come uno dei principali ostacoli alla crescita e alla competitività del mercato del lavoro europeo.

Come conseguenza della riformulazione del PNRR, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stata assegnata la titolarità della Riforma 5, che ha come obiettivo quello di dotare il Paese di uno strumento idoneo a contrastare il fenomeno del disallineamento delle competenze; tale meccanismo ha assunto il nome di Piano Nuove Competenze – Transizioni (PNC-T). Lo scopo del Piano è di aggiornare il quadro regolatorio della formazione, con interventi puntuali sulle normative regionali, ma anche di aumentare la consapevolezza delle parti sociali sul tema del mismatch, attraverso la predisposizione e la sottoscrizione del Pact for skills.

Il Piano Nuove Competenze – Transizioni è stato oggetto di un confronto in sede di Conferenza Stato-Regioni; arrivato il via libera della Conferenza, il PNC-T, il 30 marzo 2024, è stato adottato con decreto interministeriale a firma congiunta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell'economia e delle finanze, con l'impegno delle Regioni e delle Province autonome a recepirne i contenuti entro il 1° ottobre 2025. Effettivamente, fra maggio e ottobre, le Regioni e le Province autonome hanno adeguato la propria normativa, stante la previsione contenuta all'articolo 117 della Costituzione.

La prima Regione a normare è stata la LOMBARDIA che interviene con la legge numero 7 del 30 maggio 2025, pubblicata nel bollettino regionale n. 22 del 31 maggio 2025. Nello specifico, l'articolo 8 della legge regionale 7/2025 modifica gli articoli 2, 7, 10 e 17 della legge regionale 19/2007, contenente norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia. Per effetto delle integrazioni apportate, la Regione Lombardia riconosce il valore strategico della formazione a tutti i livelli specificatamente negli ambiti della crescita intelligente e sostenibile, tra i quali la transizione verde e quella digitale. Nel complesso, le norme puntano a valorizzare il partenariato pubblico-privato e la certificazione delle competenze.

La seconda regione a muoversi è la TOSCANA, con la legge regionale 6 giugno 2025, n. 28. Nello specifico, la Regione Toscana inserisce nella legge regionale 32/2002, sulla formazione e il sistema regionale per l'impiego, il riferimento alle micro-credenziali all'articolo 1 e il richiamo ai settori chiave della crescita intelligente e sostenibile all'articolo 15, finalizzando il tutto al contrasto al disallineamento tra le professionalità e le competenze richieste dalle imprese e quelle effettivamente possedute dalle persone in cerca di occupazione o già occupate.

Il 25 luglio, la Regione EMILIA-ROMAGNA approva la legge regionale 9/2025, il cui capo IV integra le disposizioni in materia di formazione, con riferimento alla legge 12/2003. Il tema delle micro-credenziali è ripreso all'articolo 5 della legge 12/2003, mentre l'articolo 31 è integrato in diverse sue parti, con il richiamo, fra le altre cose, alla promozione di patti per le competenze, all'elaborazione di stime dei risultati socio-occupazionali attesi in esito alle attività formative, al coinvolgimento dei diversi soggetti pubblici e privati e all'orientamento della programmazione alla formazione di professionalità e competenze funzionali alla crescita intelligente e sostenibile.

Sempre a luglio, ma il 31, interviene anche la Regione LIGURIA, con la legge regionale 14/2025. L'articolo 13 della legge 14/2025 introduce l'articolo 15-bis nella legge regionale 11 maggio 2009, n. 18, relativa al Sistema educativo regionale di istruzione, formazione e orientamento. L'articolo 15-bis richiama i principi generali degli interventi formativi, in attuazione della Riforma 5 nell'ambito della Missione 7 del Piano nazionale di ripresa e resilienza: si esplicita il riferimento alle

64 A cura di Fiovo Bitti, Consigliere CNEL con il contributo di Daniela Conte, Settore Politiche del lavoro e dei sistemi formativi - Tecnostruttura delle Regioni per il FSE. L'analisi tiene conto sia delle risorse del PNRR sia del totale dei finanziamenti ad esse collegati.

esigenze espresse dal mercato del lavoro, al contrasto al disallineamento fra competenze richieste e offerte, all'accesso ai soggetti più vulnerabili, alla valorizzazione e alla messa in trasparenza delle competenze acquisite, al coinvolgimento e alla compartecipazione del settore privato.

Il 1° agosto, la Provincia autonoma di **TRENTO** approva la legge n. 5/2025; nello specifico, l'articolo 9 inserisce l'articolo 2 quinquies nella legge provinciale 4 agosto 2021, n. 18, contenente le disposizioni in attuazione degli impegni presi in merito al Piano Nuove Competenze – Transizioni. L'articolo 2 quinquies richiama anche la legge provinciale 1° luglio 2013, numero 10, relativa agli interventi per favorire l'apprendimento permanente e la certificazione delle competenze.

A differenza di altre regioni, la Regione **MARCHE** sceglie di intervenire con una norma dedicata. Sempre il 1° agosto 2025 è, infatti, approvata la legge regionale numero 20, pubblicata nel Bollettino ufficiale numero 74 del 7 agosto, contenente disposizioni urgenti in materia di formazione professionale per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2022, numero 30, con disposizioni urgenti in materia di sistema regionale di certificazione delle competenze. La legge 20/2025 è composta di sette articoli, con l'oggetto e le finalità indicate all'articolo 1: le disposizioni sono adottate in coerenza con le linee programmatiche delineate dal Piano Nuove Competenze – Transizioni, con l'obiettivo di rafforzare gli strumenti di contrasto al disallineamento fra domanda e offerta di competenze nel mercato del lavoro.

Sempre il 1° agosto legifera anche la Regione **ABRUZZO**. La legge è la numero 22, che è stata pubblicata nel Bollettino ufficiale numero 188 speciale dello stesso giorno dell'approvazione. La Regione Abruzzo, con la legge 22/2025, è intervenuta su diverse norme in attuazione del principio di leale collaborazione istituzionale. L'articolo di maggiore interesse è l'11 che apporta alcune integrazioni alla legge regionale 17 maggio 1995, numero 111, relativa alla formazione professionale. Sono inseriti l'articolo 9-bis, sul diritto della persona al riconoscimento formale e alla certificazione delle competenze acquisite, l'articolo 9-ter, sulla programmazione anche per la transizione verde, e l'articolo 9-quater, sulla formazione e sul partenariato pubblico-privato.

Il **FRIULI-VENEZIA GIULIA**, invece, interviene con la legge regionale del 6 agosto 2025, n. 12, pubblicata nel supplemento ordinario del Bollettino ufficiale regionale n. 22 del giorno seguente. Nello specifico, l'articolo 7, al comma 70, apporta alcune modifiche alla legge regionale 21 luglio 2017, n. 27, contenente norme in materia di formazione e orientamento nell'ambito dell'apprendimento permanente, proprio per adeguare la normativa regionale al Piano Nuove Competenze – Transizioni. Si richiamano i settori chiave della crescita intelligente e sostenibile, tra i quali l'economia verde, l'economia blu e l'innovazione tecnologica. Viene inserito anche il riferimento al rilascio delle attestazioni digitali, alla valorizzazione del sistema di riconoscimento delle micro-credenziali, al maggior coinvolgimento del settore privato nella progettazione e nella realizzazione delle azioni formative. Si parla esplicitamente di promozione di patti per le competenze, di priorità verso gli interventi volti a sopperire al disallineamento fra la domanda di professionalità emergente dal territorio e le competenze possedute dalla popolazione regionale nonché dell'implementazione di metodologie e strumenti di analisi del mercato del lavoro. A margine, si evidenzia anche che la regione Friuli-Venezia Giulia, sempre con la legge 12/2025, ha istituito, con una modifica alla legge regionale 22 aprile 2004, n. 13, la Rete regionale delle professioni.

La regione **LAZIO** adegua la propria normativa regionale con la legge 8 agosto, numero 15, contenente variazioni al bilancio di previsione della Regione Lazio 2025-2027, pubblicata nel Bollettino ufficiale regionale numero 66 del 12 agosto. Anche in questo caso, le disposizioni sono, quindi, inserite all'interno di norma onnicomprensiva. In particolare, l'articolo 48 apporta delle modifiche alla legge regionale 25 febbraio 1992, n. 23, relativo all'ordinamento della formazione professionale. Viene inserito il richiamo all'analisi dei fabbisogni formativi e professionali con particolare riferimento ai settori chiave della crescita intelligente e sostenibile nonché all'introduzione di specifiche misure per facilitare l'accesso ai servizi regionali di orientamento e di formazione alle persone con fragilità o a rischio di esclusione dal mercato del lavoro. Fondamentale, in un tale percorso, il ruolo attivo riconosciuto alle parti sociali ed economiche. Nella stessa legge 23/1992 è inserito l'articolo 14-bis, volto alla valorizzazione dei percorsi formativi brevi e alla messa in trasparenza delle competenze acquisite.

Con deliberazione 468 del 25 settembre 2025, la giunta regionale della Regione **CALABRIA** dà il via libera al disegno di legge recante il sistema regionale della formazione professionale; il testo, pubblicato nel Bollettino ufficiale numero 258, è stato successivamente approvato dall'assemblea regionale, diventando legge regionale, con il numero 51, in data 24 dicembre 2025. Il comma 6 dell'articolo 12 della legge regionale 51/2025 è riferito alle microcredenzialità, in particolare nei settori chiave della crescita intelligente e sostenibile, mentre il contrasto allo skills mismatch è all'articolo 17.

Con la legge regionale numero 25 del 17 settembre 2025, pubblicata nel Bollettino numero 52 del 18 settembre, la Regione **SARDEGNA** adegua la legge regionale 1° giugno 1979, numero 47, relativa all'ordinamento della formazione professionale, ai principi generali contenuti nel Piano Nuove Competenze – Transizioni, approvato con decreto interministeriale del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell'economia e delle finanze. La legge regionale 25/2025 è composta di nove articoli, con l'oggetto dell'intervento indicato all'articolo 1. L'articolo 2 finalizza l'offerta formativa regionale al rafforzamento delle competenze anche attraverso il coinvolgimento del settore privato e delle parti sociali ed economiche nella programmazione e nell'attuazione della stessa. L'articolo 3 è relativo alla messa in trasparenza delle competenze e alla formazione permanente e continua, mentre all'articolo 4 sono definiti i sistemi di analisi preventiva del mercato del lavoro. L'articolo 7 prevede l'indicazione che, all'interno dei bandi e degli avvisi per il finanziamento o l'attivazione dei corsi di formazione professionale, siano inseriti i risultati occupazionali attesi o stimati.

Il 24 settembre, la Regione **MOLISE** approva la legge numero 8, contenente disposizioni urgenti in materia di formazione professionale e mercato del lavoro per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza nonché le modifiche alla legge regionale 30 marzo 1995, numero 10, relativa al nuovo ordinamento della formazione professionale. La legge, pubblicata sul Bollettino ufficiale numero 53 del 24 settembre, edizione straordinaria, prevede otto articoli, con un richiamo esplicito alla Riforma 5 nell'ambito della Missione 7 del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Piano Nuove Competenze – Transizione. Diversi i punti richiamati, dall'orientamento delle attività formative alle analisi delle esigenze reali espresse dal mercato del lavoro alla valorizzazione delle competenze acquisite e della formazione in contesto lavorativo aziendale. Si richiama, altresì, il coinvolgimento del settore privato e del partenariato nell'ambito di patti territoriali e d'area. L'azione formativa guarda, in particolare, i soggetti più esposti: i giovani fra i quindici e i ventinove anni che non studiano né lavorano, le donne, le persone fragili, i soggetti diversamente abili e con disabilità, gli inoccupati, i disoccupati, gli ultracinquantenni. Nella legge 10/1995 è inserito l'articolo 5-bis sulla formazione per la transizione verde e digitale.

Norma ad hoc anche per la Regione **UMBRIA** che legifera con la legge regionale 26 settembre 2025, numero 6, titolata Piano nazionale di ripresa e resilienza, Missione 7-10 Riforma 5 – Piano Nuove Competenze – Transizioni, pubblicata nel Bollettino ufficiale numero 47 del 29 settembre. Otto gli articoli previsti in questa legge, con l'articolo 1 che richiama l'oggetto e la finalità della medesima. Nel caso specifico della Regione Umbria, la norma che viene aggiornata è la legge regionale 14 febbraio 2018, numero 1, relativa al sistema integrato per il mercato del lavoro, l'apprendimento permanente e la promozione dell'occupazione nonché istituzione dell'Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro. Sono cinque gli articoli della legge 1/2018 ad essere integrati o modificati.

La Regione **VENETO** dà seguito agli impegni presi con il decreto del direttore della direzione autorità di gestione del Fondo Sociale Europeo numero 26, datato 25 settembre 2025 e pubblicato nel Bollettino ufficiale regionale numero 146 speciale del 31 ottobre 2025. Il decreto direttoriale richiama il Piano Nuove Competenze – Transizioni ed è in coerenza con il Programma Regionale Veneto FSE+ 2021-2027 e con il Testo unico dei beneficiari approvato con decreto numero 48/2023.

La Regione **PUGLIA** decide di intervenire, inserendo le modifiche e le integrazioni all'interno della legge regionale 29 settembre 2025, numero 15, che contiene, oltre al riconoscimento di debiti fuori bilancio, una serie di disposizioni diverse. Quella che interessa è prevista all'articolo 6

che interviene sulla legge regionale 7 agosto 2002, numero 15, relativa alla riforma della formazione professionale. Tale legge è integrata e corretta in cinque articoli, compreso il 28, riferito al Fascicolo elettronico del lavoratore, mentre sono aggiunti altri due articoli sull'offerta formativa regionale e sull'implementazione di sistemi di analisi ex ante del mercato del lavoro e previsioni socio-occupazionali.

Data 7 ottobre 2025, l'intervento della Regione **SICILIANA**. La legge regionale 30/2025, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'ente medesimo, ha apportato alcune modifiche e integrazioni alla legge regionale 14 dicembre 2019, numero 23. Gli interventi hanno riguardato quattro articoli della legge regionale 23/2019. Nello specifico, la Regione Siciliana si impegna ad orientare progressivamente l'offerta formativa regionale all'acquisizione di competenze con particolare attenzione ai settori chiave della crescita intelligente e sostenibile, tra i quali la green economy, la blue economy e l'innovazione tecnologica. Si ribadiscono i concetti di formazione espletata in contesti di lavoro (work-based learning), anche in percorsi formativi brevi (micro-credentials).

L'intervento della Regione **BASILICATA** è, invece, con la legge regionale 14 ottobre 2025, numero 43, pubblicata nel Bollettino ufficiale numero 55, Parte I, del 16 ottobre, che modifica la legge regionale 13 agosto 2015, numero 30, relativa al sistema integrato per l'apprendimento permanente e il sostegno alle transizioni nella vita attiva. Nello specifico, la legge 43/2025 inserisce quattro articoli nella legge 30/2015, con riferimento all'orientamento progressivo dell'offerta formativa, ai sistemi di analisi del mercato del lavoro, alla messa in trasparenza delle competenze acquisite e alle modalità attuative delle disposizioni, più una integrazione all'articolo 27.

Sempre il 16 ottobre, anche la Regione **CAMPANIA** legifera, inserendo l'intervento all'interno della legge regionale 21/2025, contenente disposizioni in materia di agricoltura sociale, fattorie sociali, bonifica e, appunto, lavoro e formazione professionale. L'articolo che interessa è il numero 15, che apporta una serie di modifiche alla legge regionale 18 novembre 2009, numero 14, con dei commi aggiuntivi agli articoli 37, 39 e 40, rispettivamente sull'orientamento della formazione, sulla valorizzazione delle competenze e l'analisi dei risultati attesi e sui settori chiave della crescita intelligente e sostenibile.

La Regione **PIEMONTE**, infine, interviene con la legge regionale 31 ottobre 2025, numero 18, pubblicata nel Bollettino ufficiale 31 ottobre, numero 44, supplemento ordinario numero 4. L'intervento è servito ad integrare l'articolo 57 (sistema regionale di certificazione delle competenze) della legge regionale 24 novembre 2023, numero 32, relativa al sistema integrato delle politiche e dei servizi per l'orientamento permanente, la formazione professionale e il lavoro.

A completamento, si ricorda che la **Provincia Autonoma di Bolzano**, nell'ambito della autonomia riconosciuta dal proprio Statuto, ha considerato la delibera della giunta provinciale 25 ottobre 2022, n. 770, relativa al repertorio provinciale dei titoli di formazione professionale e delle qualificazioni professionali e criteri per la validazione e la certificazione delle competenze, in linea con gli obiettivi indicati nel Piano Nuove Competenze – Transizioni, mentre la **Valle d'Aosta** ha comunicato di aver ottemperato agli impegni presi, con la legge regionale 16 luglio 2024, n. 11, recante la disciplina dell'organizzazione dei servizi al lavoro e del sistema della formazione nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aosta; abrogazione della legge regionale 31 marzo 2003, numero 7.

Parallelamente, l'Unità di missione del Piano nazionale di ripresa e resilienza ha intrapreso un intenso e proficuo confronto con le parti sociali, arrivando alla predisposizione e all'adozione, con decreto direttoriale numero 13 del 10 giugno 2025, del Pact for Skills, al quale hanno aderito i seguenti soggetti: Associazione della Croce Rossa Italiana, Associazione Forma, Associazione nazionale di categoria delle Agenzie per il lavoro – Assolavoro, CNA – Artigiani imprenditori d'Italia, Confartigianato Imprese, Confcommercio – Imprese per l'Italia, Confcooperative, Confindustria, Confagricoltura, Legacoop, Cgil, Cisl, Uil, Ugl e Confsal.

Il Pact for Skills riprende gli obiettivi già evidenziati nel percorso di revisione delle normative regionali. In particolare, si tratta di promuovere la cooperazione di tutti gli attori nella programmazione degli interventi formativi, guardando, in particolare, alle categorie più vulnerabili, tra cui

giovani, donne e persone ultracinquantenni, alle professioni e ai settori più richiesti dal mercato dal lavoro, all'introduzione delle nuove tecnologie, alla messa in trasparenza delle competenze acquisite in modalità work-based learning, anche brevi, con allineamento al sistema ESCO (European Skills Competences, Qualifications and Occupations), al monitoraggio degli esiti della formazione.

In un tale scenario, l'Investimento 10 – Progetti pilota sulle competenze "Crescere Green" - ha riservato fino al 4% delle risorse assegnate ad aumentare la capacità delle amministrazioni, delle istituzioni e del partenariato economico e sociale. Nel caso specifico, tali risorse sono state destinate all'attuazione del Progetto di rafforzamento della capacità amministrativa e sociale delle quindici sigle sindacali, datoriali e del Terzo settore che hanno sottoscritto il Pact for Skills. Un percorso che si pone l'ulteriore obiettivo di costruire un network stabile tra le parti sociali europee, poggiando sui pilastri del dialogo, dello studio comparato e sullo scambio di buone pratiche.

Un complesso e articolato percorso, che ha visto protagonisti l'Unità di missione del PNRR e le parti che hanno sottoscritto il Pact for Skills, ha portato alla definizione del progetto che si è concretizzato in almeno tre fasi.

Nella prima fase, il partenariato economico e sociale ha incontrato i propri omologhi e le istituzioni di tre Paesi: Romania, Danimarca e Spagna. La scelta della Romania è legata al fatto che si tratta di un Paese dell'Europa orientale di recente ingresso e a forte fenomeno migratorio, mentre la Danimarca è vista, da decenni, come modello virtuoso di riqualificazione professionale. La Spagna, se, da una parte, presenta caratteristiche sociali simili a quelle italiane, dall'altra, però, sta sperimentando delle strategie diverse dalle nostre. Questa prima fase, che si è tradotta in tre visite Paese nell'autunno del 2025, ha prodotto un documento in tre parti. Nella prima, ritroviamo un quadro sintetico delle principali caratteristiche dei modelli di formazione e di occupazione adottati; nella seconda, si propone un confronto strutturato e organizzato per aree tematiche; nella terza, si raccolgono alcune buone prassi osservate che potrebbero essere replicate in Italia.

La seconda fase del Progetto ha visto il partenariato economico e sociale confrontarsi con la Commissione europea. Ciò ha permesso di integrare le singole esperienze nazionali nel più ampio contesto delle politiche europee in materia di competenze, guardando al presente, ma anche al futuro prossimo. Si è parlato della strategia europea delineata con l'Union of skills e il Quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea 2028-2034. Dei workshop specifici, hanno permesso di approfondire sette punti chiave: le Raccomandazioni Specifiche Paese in materia di politiche attive e competenze; la strategia Union of Skills per persone e imprese; la coprogettazione e co-programmazione; l'analisi dei fabbisogni di competenze e l'adeguatezza delle risorse; le micro-credenziali e la messa in trasparenza delle competenze; la valutazione di impatto generazionale e di genere delle politiche formative; gli strumenti predittivi per il mercato del lavoro.

Il 17 dicembre, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha, infine, ospitato l'evento "Pacts for Skills: lezioni apprese e traiettorie per il futuro", terza e conclusiva fase del Progetto. L'incontro ha visto riuniti intorno allo stesso tavolo i rappresentanti della Commissione europea, dell'Unità di Missione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Coordinamento tecnico delle Regioni, delle parti sociali e diversi consiglieri esperti del Cnel.

Un importante momento di sintesi delle evidenze raccolte nel lungo percorso, anche grazie all'assistenza di InvItalia. La competitività del sistema Paese e, ancora di più, dell'Unione europea passa dal superamento di tre criticità strutturali (la quantità di competenze insufficienti; la qualità delle competenze fondamentali; l'accessibilità alle opportunità formative), alimentate e amplificate dal forte calo demografico. In chiusura, la stessa Commissione europea ha riconosciuto come il Progetto curato dall'Unità di missione del Ministero del lavoro rappresenti un esempio virtuoso di collaborazione tra amministrazioni e parti sociali, cosa che ha generato conoscenza, confronto e soluzioni operative per le politiche future.

3. La gestione dei rifiuti urbani[65]

3.1. Descrizione del servizio

Definizione e perimetro dei rifiuti urbani

I rifiuti urbani (RU) sono i rifiuti prodotti dai nuclei domestici, sia attraverso la raccolta differenziata (di carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, rifiuti di pile e accumulatori, farmaci, rifiuti ingombranti e altri rifiuti raccolti in forma separata), sia attraverso la raccolta indifferenziata. Ai rifiuti domestici si aggiungono quelli provenienti da altre fonti che sono ad essi simili per natura e composizione (ad esempio i rifiuti degli esercizi commerciali, degli uffici, ecc.), nonché quelli provenienti dallo spazzamento delle strade e dallo svuotamento dei cestini, i rifiuti della manutenzione del verde pubblico e quelli risultanti dalla pulizia dei mercati.

Organizzazione e governance del servizio

Vista la composizione, estremamente complessa e mista, e considerato il loro impatto sull'ambiente e sulla salute umana, i rifiuti urbani richiedono un'attenta e articolata gestione, organizzata sulla base di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), che includa un efficiente sistema di raccolta, un'adeguata tracciabilità dei flussi di rifiuti, un coinvolgimento attivo di cittadini, autorità locali e imprese.

In Italia, la gestione dei rifiuti urbani è organizzata secondo una precisa gerarchia di competenze e responsabilità che coinvolge lo Stato, le Regioni, le Province, Enti di governo degli ambiti territoriali ottimali e i Comuni.

Quadro normativo

Il quadro normativo di riferimento nazionale è il decreto legislativo n. 152/2006, cosiddetto Testo Unico Ambientale. Con particolare riferimento alla raccolta dei rifiuti urbani, il citato decreto e la legge 27 dicembre 2006, n. 296 individuano i seguenti obiettivi di raccolta differenziata da raggiungere a livello di Ambito Territoriale Ottimale (ATO), se costituito, ovvero a livello comunale:

- almeno il 35% entro il 31 dicembre 2006;
- almeno il 40% entro il 31 dicembre 2007;
- almeno il 45% entro il 31 dicembre 2008;
- almeno il 50% entro il 31 dicembre 2009;
- almeno il 60% entro il 31 dicembre 2011;
- almeno il 65% entro il 31 dicembre 2012.

La normativa comunitaria definita dalla direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE, pur non prevedendo specifici target di raccolta differenziata, richiede agli Stati membri di procedere all'attivazione della stessa per promuovere il riciclaggio di alta qualità e conseguire gli specifici obiettivi di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio. Nel dettaglio, per i rifiuti urbani è stato fissato inizialmente un obiettivo entro il 2020 pari almeno al 50%, in termini di peso, di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici. Successivamente sono stati aggiunti ulteriori obiettivi da conseguirsi al 2025 (55%), 2030 (60%) e 2035 (65%).

I nuovi obiettivi recepiti nell'ordinamento nazionale dal decreto legislativo 3 settembre 2020, n.116, che ha modificato l'articolo 181 del d.lgs. n. 152/2006, si basano sui criteri e sulle procedure definiti dall'articolo 11 bis della direttiva quadro e dalla decisione di esecuzione 2019/1004/UE. Le metodologie di contabilizzazione dei nuovi obiettivi risultano senza dubbio più rigide e sono concepite per garantire che le percentuali calcolate siano effettivamente rappresentative dell'effettiva capacità di riciclaggio. I citati obiettivi si vanno, inoltre, a combinare con quelli specifici previsti per i rifiuti di imballaggio

65 Vincenzo Anglade, Andrea Lanz, Fabio Tatti, Donata Muto, Gabriella Aragona, Costanza Mariotta, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA).

fissati dalla normativa comunitaria e nazionale nonché con quelli di raccolta differenziata, al 2025 e al 2029, per le bottiglie per bevande in plastica con capacità fino a tre litri (compresi i tappi e coperchi). A ciò si aggiunge anche l'obiettivo di riduzione dello smaltimento in discarica dei rifiuti urbani da conseguire al 2035 (massimo 10% di rifiuti urbani smaltiti rispetto al totale prodotto nell'anno di riferimento) e il divieto di collocamento in discarica dei rifiuti derivanti dalla raccolta differenziata.

La lettura combinata delle varie disposizioni normative, tutte orientate ad incrementare la raccolta e il riciclaggio delle diverse frazioni merceologiche, rende evidente l'importanza di un'adeguata organizzazione, sin dalla fase di raccolta, dei sistemi di gestione dei vari flussi di rifiuti al fine di massimizzarne il riciclaggio di alta qualità che consente di reintrodurre nei processi produttivi flussi di materia derivanti dal recupero dei rifiuti, evitando sia il consumo di nuove risorse che, ovviamente, lo smaltimento dei rifiuti, che deve rappresentare l'opzione residuale, in attuazione dei principi dell'economia circolare.

La normativa comunitaria e quella nazionale dispongono che i rifiuti da destinare alla preparazione per il riutilizzo e al riciclaggio siano raccolti in modo differenziato e non siano miscelati con altri rifiuti o altri materiali aventi proprietà diverse; infatti, la raccolta differenziata, come definita all'articolo 183 comma 1, lettera p) del citato decreto legislativo 152/2006, garantisce la separazione di flussi omogenei di rifiuti al fine di soddisfare i criteri qualitativi dei trattamenti specifici. La raccolta differenziata, quindi, rappresenta un'attività propedeutica e necessaria alle operazioni di preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti. Fatte salve le specifiche condizioni di deroga indicate dalla norma, gli Stati membri istituiscono la raccolta differenziata almeno per la carta, il metallo, la plastica e il vetro e, entro il 1° gennaio 2025, per i tessili. Inoltre, gli Stati membri devono assicurare che i rifiuti organici siano differenziati e riciclati alla fonte o siano raccolti in modo differenziato e non miscelati con altri tipi di rifiuti. La normativa italiana (articolo 205, comma 6-quater del Decreto Legislativo n. 152/2006) prevede la raccolta differenziata almeno per carta, metalli, plastica, vetro e, ove possibile, legno, nonché per i tessili (entro il 1° gennaio 2022, anticipando la scadenza fissata a livello comunitario), i rifiuti organici, gli imballaggi, i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), i rifiuti di batterie e accumulatori e i rifiuti ingombranti, inclusi materassi e mobili.

Sistemi e modalità di raccolta

A livello nazionale, sono in vigore diversi sistemi di raccolta differenziata, che coprono la maggior parte della popolazione. I cittadini devono conferire i propri rifiuti nell'ambito del servizio di raccolta pubblico. Le principali modalità adottate a livello nazionale prevedono principalmente due strategie per la raccolta dei rifiuti: la raccolta "porta a porta" secondo cui il cittadino conferisce i propri rifiuti fuori dall'abitazione o dal condominio in specifici contenitori o sacchi in giorni e orari prestabiliti che comporta una maggiore responsabilizzazione dell'utente e purezza del materiale raccolto; e la raccolta stradale secondo cui i rifiuti vengono conferiti in grandi contenitori posizionati su suolo pubblico, ad accesso libero o controllato (mediante tessera magnetica o app). La raccolta di vetro, plastica e metalli si riferisce ai rifiuti di imballaggio. Solo per la categoria carta e cartone, imballaggi e non imballaggi (ad es. riviste, giornali, ecc.) vengono raccolti congiuntamente. Altri tipi di rifiuti, costituiti dagli stessi materiali, vengono raccolti su richiesta o possono essere conferiti presso i centri di raccolta, strutture al servizio dei cittadini per il conferimento dei propri rifiuti (inclusi rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche - RAEE, rifiuti ingombranti, rifiuti pericolosi come pile esauste, medicinali scaduti, oli vegetali e minerali, vernici e solventi, rifiuti da costruzione e demolizione generati da piccoli interventi attuati direttamente dai cittadini, ecc.).

Fonti informative e metodo di rilevazione

La fonte informativa dei dati disponibili sulla raccolta dei rifiuti urbani è rappresentata dalla banca-dati delle dichiarazioni uniche ambientali trasmesse dai soggetti obbligati ai sensi della normativa (articolo 189 del d.lgs. n. 152/2006). Attraverso tale modello, istituito ai sensi della Legge n. 70/1994, produttori, gestori e soggetti che forniscono il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani dichiarano i rifiuti prodotti, raccolti, trasportati e gestiti (attraverso operazioni di recupero o smaltimento) nell'anno precedente alla dichiarazione. Le informazioni sono integrate con i dati trasmessi attraverso appositi questionari inviati agli enti pubblici e privati coinvolti nella raccolta di informazioni sulla gestione dei rifiuti (agenzie regionali e provinciali per la tutela ambientale, autorità regionali, provinciali e comunali, aziende municipalizzate).

Diffusione della raccolta differenziata per frazione merceologica

Attraverso un'apposita elaborazione è stata calcolata la percentuale di municipalità per le quali si sono registrati, nell'anno 2024, quantitativi intercettati in modo differenziato delle diverse frazioni merceologiche (Tabella 6). Per alcune di queste (si vedano, ad esempio, carta e cartone, vetro, organico e plastica) la percentuale di municipalità che prevedono sistemi di raccolta differenziata è decisamente elevata (sia a livello nazionale che di macroarea geografica).

La percentuale di comuni che ha raccolto quote di frazione organica (intesa come l'insieme di umido, rifiuti da mercati, rifiuti biodegradabili dalla manutenzione del verde e compostaggio domestico) in modo differenziato, è pari, a livello nazionale, al 97% del totale delle municipalità. Per i rifiuti cellulosici, il vetro e la plastica si osserva una percentuale di comuni che hanno raccolto quote di tali rifiuti tramite sistemi di raccolta differenziata compresa tra il 97% e il 99% con un valore del 100% nel caso della carta e cartone e della plastica per i comuni del Nord. Relativamente ai rifiuti tessili, per i quali la normativa nazionale ha introdotto l'obbligo di raccolta a partire dal 1° gennaio 2022, la percentuale di comuni che ha intercettato, nel 2024, quote di questi rifiuti in forma differenziata è pari all'82% del totale, con valori del 76% al sud Italia, 81% al Centro e 86% al Nord.

Tabella 6 – Percentuale di comuni che hanno effettuato la raccolta differenziata delle singole frazioni merceologiche sul totale dei comuni, anno 2024

Frazione merceologica	Nord	Centro	Sud	Italia
	Percentuale dei comuni sul totale (%)			
Frazione umida	98%	97%	96%	97%
Carta e cartone	100%	99%	98%	99%
Vetro	97%	97%	98%	97%
Legno	95%	73%	48%	77%
Metallo	99%	91%	89%	95%
Plastica	100%	97%	97%	98%
RAEE	97%	92%	83%	92%
Tessili	86%	81%	76%	82%
Selettiva	98%	88%	76%	90%
Ingombranti misti	98%	94%	86%	93%

Note: le percentuali sono calcolate rispetto al numero di comuni per i quali si dispone del dato disaggregato (Nord: 4.288 comuni, Centro: 935, Sud: 2.539 totale Italia: 7.762 comuni). La voce "Ingombranti misti" si riferisce agli ingombranti dichiarati a recupero ma non ripartiti per frazione merceologica.
Fonte: ISPRA.

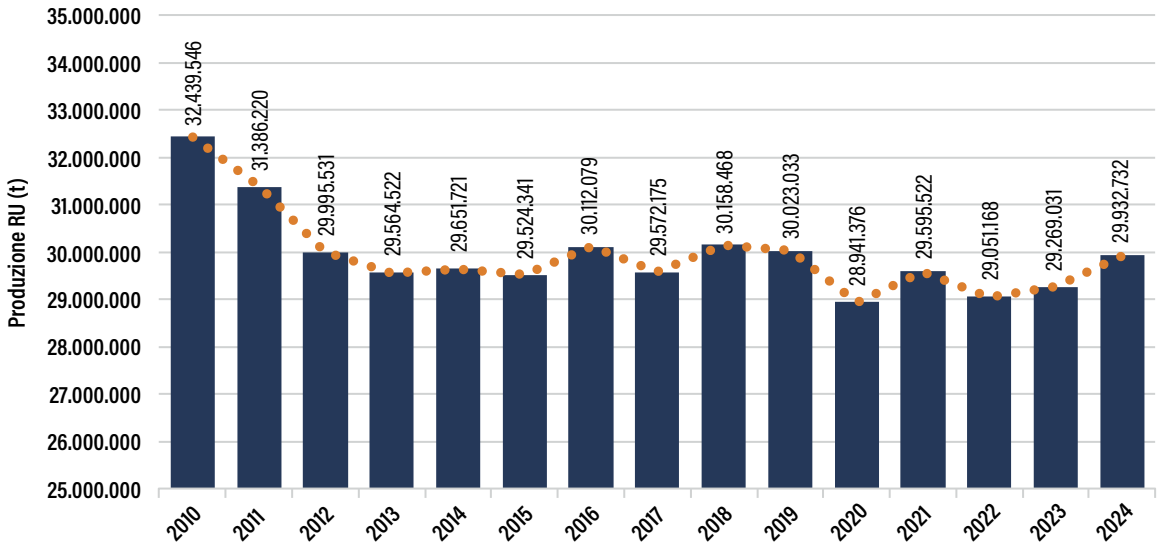
3.2. Produzione e raccolta differenziata dei Rifiuti Urbani a scala nazionale e per macroarea geografica

Nel 2024, la produzione nazionale dei rifiuti urbani si attesta a poco più di 29,9 milioni di tonnellate, in aumento del 2,3% (664 mila tonnellate) rispetto al 2023 (Figura 4).

Esaminando l'andamento della produzione su un periodo temporale più esteso, si osserva, inizialmente, una diminuzione della produzione di rifiuti urbani, che parte da un valore superiore ai 32 milioni di tonnellate nel 2010 e si attesta al di sotto di 30 milioni di tonnellate nel 2012, mantenendosi poi pressoché costante fino al 2015. Successivamente, ad esclusione dell'anno 2017, i valori sono nuovamente aumentati attestandosi al di sopra dei 30,1 milioni di tonnellate per poi iniziare a diminuire, in modo contenuto, nel 2019 e in modo più significativo, per effetto della pandemia, nel 2020. Nel

2021, in linea con la ripresa economica post-pandemia, la produzione ritorna a crescere, mantenendosi comunque al di sotto di 30 milioni di tonnellate. Infine, dopo una contrazione registrata nel 2022, il dato di produzione fa segnare nuovamente un incremento nel biennio 2023-2024.

Figura 4 – Andamento della produzione di rifiuti urbani, anni 2010 – 2024



Fonte: ISPRA.

L'andamento, in parte altalenante, della produzione dei rifiuti osservato negli anni, può essere correlato a diversi fattori, anche combinati tra loro, tra cui l'introduzione di nuove disposizioni normative che hanno, ad esempio, modificato la definizione o le modalità di contabilizzazione della raccolta e della gestione del rifiuto urbano, o motivazioni sanitarie o socio-economiche, quali la pandemia del 2020 e la crisi internazionale del 2022, che hanno influito sui consumi e, conseguentemente, sulla produzione dei rifiuti.

Va rilevato che sul dato di produzione totale dei rifiuti urbani incide l'inclusione o meno dei quantitativi prodotti da utenze non domestiche e gestiti al di fuori del servizio pubblico, ma comunque avviati a recupero. In base alla normativa, questi rifiuti contribuiscono agli obiettivi di riciclaggio, ma non sono soggetti alla parte variabile della tariffa. Prima del d.lgs. 116/2020 i rifiuti urbani da utenze non domestiche erano interamente conteggiati nella raccolta differenziata come rifiuti "assimilati"; dopo la riforma possono invece risultare, in tutto o in parte, non contabilizzati pur ricadendo, secondo la normativa, nella definizione di rifiuti urbani.

Nei dati relativi al 2024 si rileva, rispetto al 2023, una maggiore incidenza sui quantitativi comunicati dei rifiuti rientranti in tale casistica e ciò potrebbe spiegare, almeno in parte, l'aumento della produzione osservato nell'ultimo anno. Sulla base delle informazioni disponibili, il dato disaggregato relativo ai rifiuti urbani conferiti dalle utenze non domestiche al di fuori del servizio pubblico di raccolta, ma comunque destinati a recupero, è stato fornito nel 2024 per un numero di comuni di oltre 5 volte superiore a quello del 2023. Non può essere comunque escluso che anche laddove l'informazione non sia stata fornita in forma disaggregata, il dato comunicato possa ricomprendere tale flusso.

La produzione pro capite di rifiuti urbani si attesta, nel 2024, a 508 chilogrammi per abitante, facendo registrare una crescita percentuale del 2,4% rispetto al 2023. Va rilevato che tra il 2023 e il 2024 la popolazione residente mostra un decremento di quasi 56 mila abitanti (-0,1%), in controtendenza rispetto all'andamento riscontrato nel 2023 e al trend della produzione dei rifiuti. Nell'ultimo quinquennio è stato registrato un valore pro capite di produzione al di sotto dei 500 chilogrammi per abitante nel 2020 e nel biennio 2022-2023. Nel periodo 2009-2011 si sono osservati valori di produzione pro capite compresi tra i 528 e i 535 chilogrammi e nel 2012 un valore di 505 chilogrammi, mentre a partire dal 2013 il dato nazionale si è mantenuto al di sotto dei 500 chilogrammi per abitante per anno, ad eccezione del biennio 2018-2019 e degli anni 2021 e 2024.

In valore assoluto, il nord Italia produce quasi 14,7 milioni di tonnellate di rifiuti urbani, il Centro 6,3 milioni e il Sud 8,9 milioni (Tabella 7). Il valore più alto di produzione pro capite si osserva per il Centro, con 538 chilogrammi per abitante, il Nord Italia si attesta a 534 chilogrammi per abitante, mentre il dato del Sud è pari a 454 chilogrammi. La produzione pro capite di questa macroarea risulta inferiore di 54 chilogrammi per abitante rispetto al dato nazionale e di 84 chilogrammi in raffronto al valore medio del Centro.

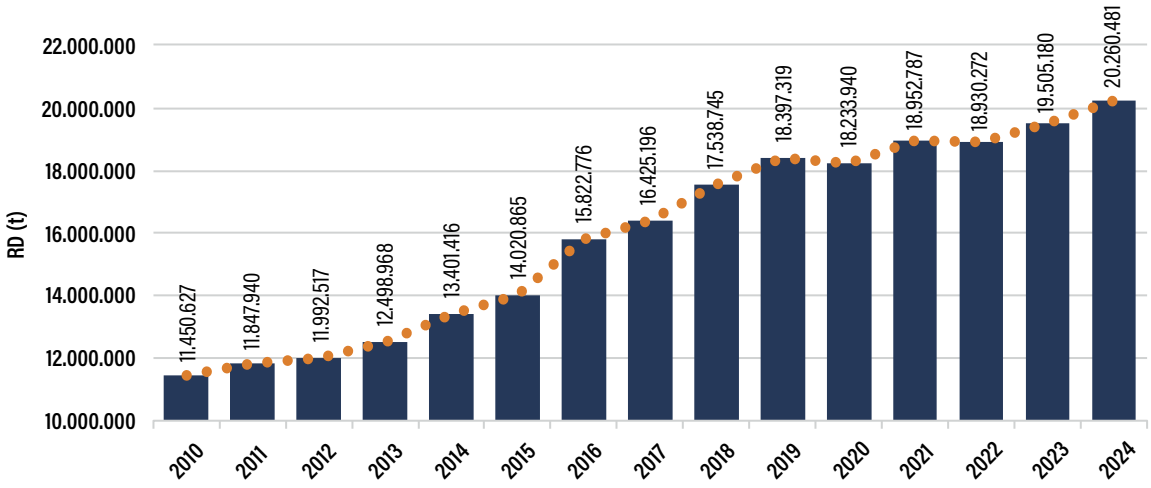
Tabella 7 – Popolazione, produzione, raccolta differenziata e pro capite dei rifiuti urbani per macroarea, anno 2024

Macroarea	Popolazione (n. abitanti)	RU (t)	RD (t)	Percentuale RD (%)	Pro capite RD (kg/ab.* anno)	Pro capite RU (kg/ab.* anno)
NORD	27.521.524	14.684.227,4	10.898.169,8	74,2%	396,0	533,6
CENTRO	11.704.312	6.299.585,0	3.978.531,6	63,2%	339,9	538,2
SUD	19.708.341	8.948.919,5	5.383.779,9	60,2%	273,2	454,1
ITALIA	**58.934.177**	**29.932.731,9**	**20.260.481,3**	**67,7%**	**343,8**	**507,9**

Fonte: ISPRA; dati di popolazione: ISTAT.

Nel 2024, la percentuale di raccolta differenziata (RD) è pari al 67,7% della produzione nazionale, con una crescita di 1,1 punti percentuali rispetto al 2023. In termini quantitativi, la crescita è di 755 mila tonnellate (+3,9%), con un quantitativo complessivamente raccolto in modo differenziato pari, nel 2024, a quasi 20,3 milioni di tonnellate (Figura 5).

Figura 5 – Andamento del quantitativo di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anni 2010 – 2024

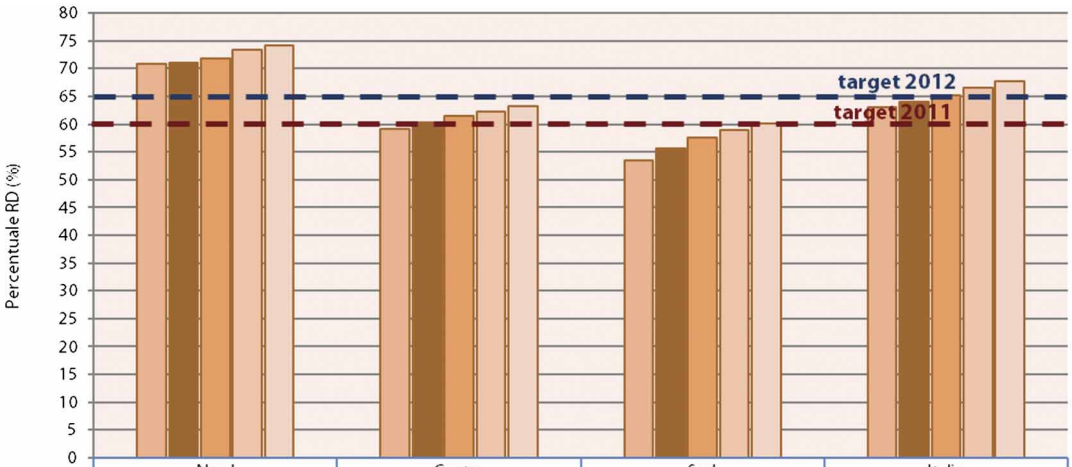


Fonte: ISPRA.

Nel Nord il valore di raccolta si attesta a 10,9 milioni di tonnellate, nel Centro a quasi 4 milioni e nel Sud a poco meno di 5,4 milioni. Tali valori corrispondono a percentuali, calcolate rispetto alla produzione totale dei rifiuti urbani di ciascuna macroarea, pari al 74,2% per le regioni settentrionali, al 63,2% per quelle del Centro e al 60,2% per le regioni del Mezzogiorno (Figura 6).

La raccolta pro capite nazionale si attesta a 344 chilogrammi per abitante per anno, con valori di 396 chilogrammi nel Nord, 340 chilogrammi nel Centro e 273 chilogrammi nel Sud.

Figura 6 – Andamento della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anni 2020-2024



	Nord	Centro	Sud	Italia
2020	70,8	59,2	53,5	63,0
2021	71,0	60,4	55,7	64,0
2022	71,8	61,4	57,5	65,2
2023	73,4	62,3	58,9	66,6
2024	74,2	63,2	60,2	67,7

Fonte: ISPRA.

3.3. Produzione e raccolta differenziata dei Rifiuti Urbani a livello provinciale

A scala provinciale, nel 2024 si rileva che il 10,3% delle province (per un numero pari a 11) si attesta a valori di produzione pro capite inferiori a 400 chilogrammi per abitante, il 15,9% (17 province) a valori compresi tra 400 e 450 chilogrammi e una percentuale pari al 24,3% (per un numero di province pari a 26) tra 450 e 500 chilogrammi (Tabella 8, Figura 7). Il numero complessivo di province con produzione pro capite inferiore ai 500 chilogrammi è, pertanto, pari a 54. Il numero con pro capite superiore a 500 chilogrammi risulta, invece, pari a 53: 6 al di sopra di 650 chilogrammi, 8 tra i 600 e i 650 chilogrammi e 39 tra i 500 e i 600 chilogrammi.

Il più alto valore di produzione pro capite si riscontra per la provincia di Reggio Emilia, con 781 chilogrammi per abitante per anno. Seguono altre tre province dell'Emilia-Romagna, nell'ordine, Piacenza, Ravenna e Rimini, le prime due con 746 chilogrammi e la terza con 731 chilogrammi. Tra le province con produzione pro capite compresa tra i 600 e i 700 chilogrammi per abitante, rientrano altre tre province dell'Emilia-Romagna (Ferrara, Modena e Parma), tre province toscane (Livorno, Lucca e Grosseto) nonché Aosta, Venezia, Verbania e Savona.

I più bassi valori di produzione pro capite (inferiori a 400 chilogrammi per abitante) si rilevano per diverse province del Sud Italia e per la provincia di Frosinone. In particolare, Potenza ed Enna si collocano al di sotto di 350 chilogrammi per abitante per anno.

Nel caso del Molise, entrambe le province, Campobasso e Isernia, si collocano al di sotto della soglia dei 400 chilogrammi per abitante, con valori rispettivamente pari a 397 e 360 chilogrammi.

Tabella 8 – Popolazione, produzione, raccolta differenziata e pro capite dei rifiuti urbani per provincia, anno 2024

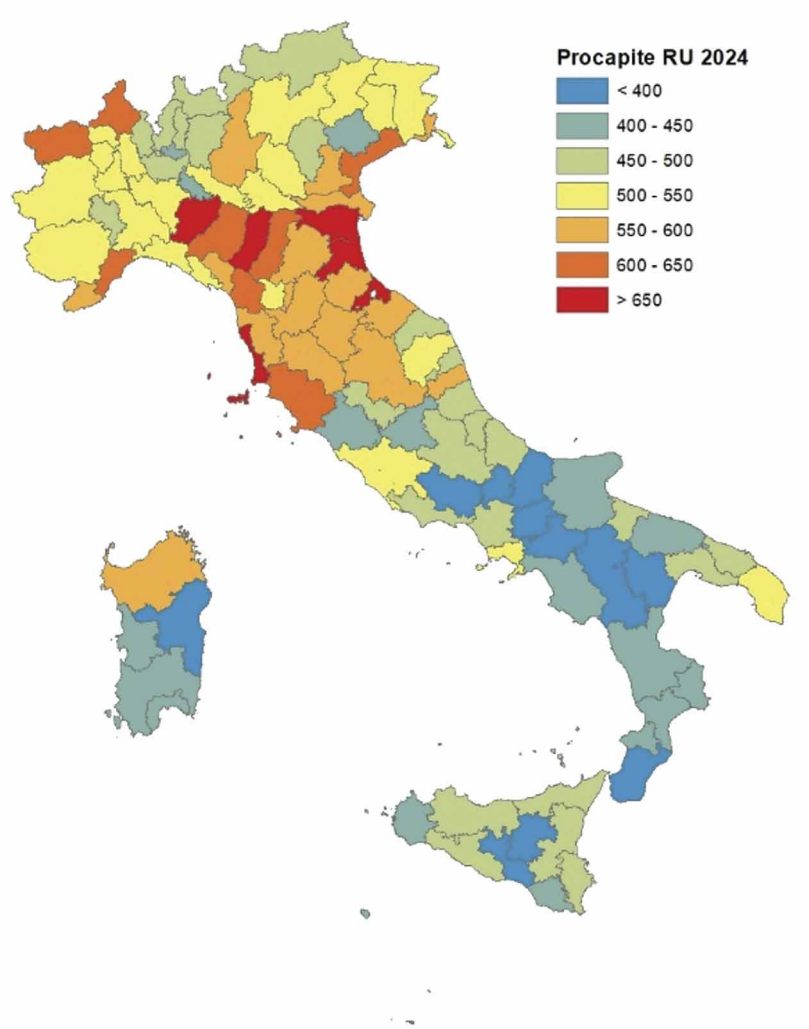
Macroarea	Popolazione (n. abitanti)	RU (t)	RD (t)	Percentuale RD (%)	Pro capite RD (kg/ab.* anno)	Pro capite RU (kg/ab.* anno)
Torino	2.207.873	1.138.909,0	738.489,4	64,8%	334,5	515,8
Vercelli	165.878	85.456,8	59.899,7	70,1%	361,1	515,2
Novara	364.478	190.125,5	153.188,2	80,6%	420,3	521,6
Cuneo	581.676	310.198,7	230.153,6	74,2%	395,7	533,3
Asti	207.310	95.699,1	65.844,4	68,8%	317,6	461,6
Alessandria	407.029	212.980,3	143.299,2	67,3%	352,1	523,3
Biella	168.257	90.795,4	66.146,3	72,9%	393,1	539,6
Verbano-Cusio-Ossola	153.201	97.898,2	73.572,6	75,2%	480,2	639,0
Aosta	122.714	79.732,6	57.174,1	71,7%	465,9	649,7
Varese	881.907	415.709,7	327.074,4	78,7%	370,9	471,4
Como	598.333	287.859,9	208.368,8	72,4%	348,3	481,1
Sondrio	179.051	89.307,2	50.670,6	56,7%	283,0	498,8
Milano	3.247.623	1.517.723,3	1.047.869,9	69,0%	322,7	467,3
Bergamo	1.115.037	530.862,3	432.147,1	81,4%	387,6	476,1
Brescia	1.266.138	700.619,5	542.135,8	77,4%	428,2	553,4
Pavia	542.082	277.198,8	165.850,7	59,8%	306,0	511,4
Cremona	353.995	178.297,1	140.209,8	78,6%	396,1	503,7
Mantova	407.312	219.237,7	191.657,9	87,4%	470,5	538,3
Lecco	333.804	164.569,1	128.871,6	78,3%	386,1	493,0
Lodi	230.447	103.531,4	77.299,2	74,7%	335,4	449,3
Monza e della Brianza	879.752	380.813,1	304.092,8	79,9%	345,7	432,9
Bolzano	539.386	263.688,5	181.152,3	68,7%	335,9	488,9
Trento	546.709	277.770,5	229.183,1	82,5%	419,2	508,1
Verona	928.907	495.008,0	359.150,5	72,6%	386,6	532,9
Vicenza	854.131	401.143,7	320.238,8	79,8%	374,9	469,7
Belluno	197.558	100.924,6	86.784,8	86,0%	439,3	510,9
Treviso	877.565	369.715,1	328.876,1	89,0%	374,8	421,3
Venezia	833.934	535.597,3	395.593,2	73,9%	474,4	642,3
Padova	932.704	518.157,2	396.673,5	76,6%	425,3	555,5
Rovigo	227.052	126.423,9	103.275,4	81,7%	454,9	556,8
Udine	516.443	281.916,8	210.456,5	74,7%	407,5	545,9
Gorizia	138.636	79.406,0	57.601,6	72,5%	415,5	572,8
Trieste	228.049	117.179,3	59.247,9	50,6%	259,8	513,8
Pordenone	310.967	161.827,2	138.125,9	85,4%	444,2	520,4
Imperia	209.152	124.722,8	73.093,6	58,6%	349,5	596,3
Savona	267.119	162.585,4	100.841,9	62,0%	377,5	608,7

Macroarea	Popolazione (n. abitanti)	RU (t)	RD (t)	Percentuale RD (%)	Pro capite RD (kg/ab.* anno)	Pro capite RU (kg/ab.* anno)
Genova	818.651	427.688,7	235.611,7	55,1%	287,8	522,4
La Spezia	214.986	113.680,6	84.313,3	74,2%	392,2	528,8
Piacenza	286.743	214.043,0	157.704,9	73,7%	550,0	746,5
Parma	456.015	279.107,2	222.201,8	79,6%	487,3	612,1
Reggio nell'Emilia	531.113	414.609,2	349.314,2	84,3%	657,7	780,6
Modena	709.149	446.213,4	374.997,1	84,0%	528,8	629,2
Bologna	1.020.865	610.075,0	457.892,1	75,1%	448,5	597,6
Ferrara	339.999	221.611,6	170.446,5	76,9%	501,3	651,8
Ravenna	387.501	289.048,1	232.974,8	80,6%	601,2	745,9
Forlì-Cesena	393.628	235.485,2	196.170,8	83,3%	498,4	598,2
Rimini	340.665	249.074,7	172.231,3	69,2%	505,6	731,1
Massa-Carrara	186.759	107.927,8	74.077,1	68,6%	396,7	577,9
Lucca	380.693	244.171,1	188.252,9	77,1%	494,5	641,4
Pistoia	290.036	157.315,5	101.951,8	64,8%	351,5	542,4
Firenze	989.460	551.987,8	388.475,1	70,4%	392,6	557,9
Livorno	325.431	217.650,0	138.743,6	63,8%	426,3	668,8
Pisa	418.561	244.450,5	169.491,3	69,3%	404,9	584,0
Arezzo	333.646	194.215,2	115.594,4	59,5%	346,5	582,1
Siena	259.826	150.277,0	98.114,8	65,3%	377,6	578,4
Grosseto	215.328	137.303,8	84.646,4	61,7%	393,1	637,7
Prato	261.094	154.551,3	110.823,5	71,7%	424,5	591,9
Perugia	636.531	356.397,1	241.555,3	67,8%	379,5	559,9
Terni	215.423	102.387,3	77.671,8	75,9%	360,6	475,3
Pesaro e Urbino	349.798	192.859,1	142.443,3	73,9%	407,2	551,3
Ancona	461.645	228.694,6	162.616,0	71,1%	352,3	495,4
Macerata	302.309	154.630,7	113.839,7	73,6%	376,6	511,5
Ascoli Piceno	200.400	112.195,7	76.599,2	68,3%	382,2	559,9
Fermo	167.100	76.488,6	53.988,0	70,6%	323,1	457,7
Viterbo	307.430	128.642,4	86.600,7	67,3%	281,7	418,4
Rieti	149.923	61.909,0	36.572,3	59,1%	243,9	412,9
Roma	4.223.885	2.279.218,4	1.230.590,2	54,0%	291,3	539,6
Latina	566.671	271.641,8	174.642,2	64,3%	308,2	479,4
Frosinone	462.363	174.670,3	111.241,9	63,7%	240,6	377,8
L'Aquila	286.681	129.352,3	81.687,4	63,2%	284,9	451,2
Teramo	299.796	142.693,7	95.020,7	66,6%	317,0	476,0
Pescara	311.826	143.548,7	82.734,7	57,6%	265,3	460,4
Chieti	370.127	167.827,9	124.029,0	73,9%	335,1	453,4
Campobasso	209.207	83.149,9	52.744,1	63,4%	252,1	397,5

Macroarea	Popolazione (n. abitanti)	RU (t)	RD (t)	Percentuale RD (%)	Pro capite RD (kg/ab.* anno)	Pro capite RU (kg/ab.* anno)
Isernia	78.759	28.392,3	16.119,2	56,8%	204,7	360,5
Caserta	907.442	427.338,0	252.760,0	59,2%	278,5	470,9
Benevento	259.648	100.094,4	73.388,5	73,3%	282,7	385,5
Napoli	2.958.410	1.483.144,1	788.997,7	53,2%	266,7	501,3
Avellino	394.759	147.452,7	91.733,4	62,2%	232,4	373,5
Salerno	1.054.766	458.773,1	312.779,0	68,2%	296,5	435,0
Foggia	590.304	256.386,7	125.634,2	49,0%	212,8	434,3
Bari	1.218.191	545.667,1	357.188,5	65,5%	293,2	447,9
Taranto	550.046	264.215,1	135.564,1	51,3%	246,5	480,4
Brindisi	375.286	185.471,1	113.622,5	61,3%	302,8	494,2
Lecce	763.778	385.964,6	249.846,5	64,7%	327,1	505,3
Barletta-Andria-Trani	376.561	172.416,6	116.650,7	67,7%	309,8	457,9
Potenza	340.799	113.753,7	73.322,6	64,5%	215,2	333,8
Matera	189.098	75.047,5	51.936,7	69,2%	274,7	396,9
Cosenza	669.239	275.404,1	179.402,5	65,1%	268,1	411,5
Catanzaro	339.297	140.542,6	91.881,2	65,4%	270,8	414,2
Reggio di Calabria	511.935	191.349,6	83.895,0	43,8%	163,9	373,8
Crotone	161.479	72.437,6	33.574,8	46,4%	207,9	448,6
Vibo Valentia	150.197	61.824,6	37.916,9	61,3%	252,5	411,6
Trapani	411.396	182.611,0	140.670,4	77,0%	341,9	443,9
Palermo	1.194.439	569.616,3	210.201,1	36,9%	176,0	476,9
Messina	595.948	269.743,4	177.051,5	65,6%	297,1	452,6
Agrigento	408.059	188.725,3	113.024,0	59,9%	277,0	462,5
Caltanissetta	244.913	97.235,0	64.607,5	66,4%	263,8	397,0
Enna	152.387	53.216,8	35.305,1	66,3%	231,7	349,2
Catania	1.068.563	488.615,8	270.635,8	55,4%	253,3	457,3
Ragusa	320.976	135.702,3	93.285,2	68,7%	290,6	422,8
Siracusa	382.690	182.754,9	98.876,2	54,1%	258,4	477,6
Sassari	471.653	262.315,1	187.761,5	71,6%	398,1	556,2
Nuoro	195.437	76.817,6	62.038,0	80,8%	317,4	393,1
Cagliari	417.079	184.077,1	144.429,5	78,5%	346,3	441,4
Oristano	147.894	63.480,4	51.251,2	80,7%	346,5	429,2
Sud Sardegna	329.276	141.760,1	112.212,9	79,2%	340,8	430,5

Fonte: ISPRA; dati di popolazione: ISTAT.

Figura 7 – Produzione procapite RU a scala provinciale, anno 2024



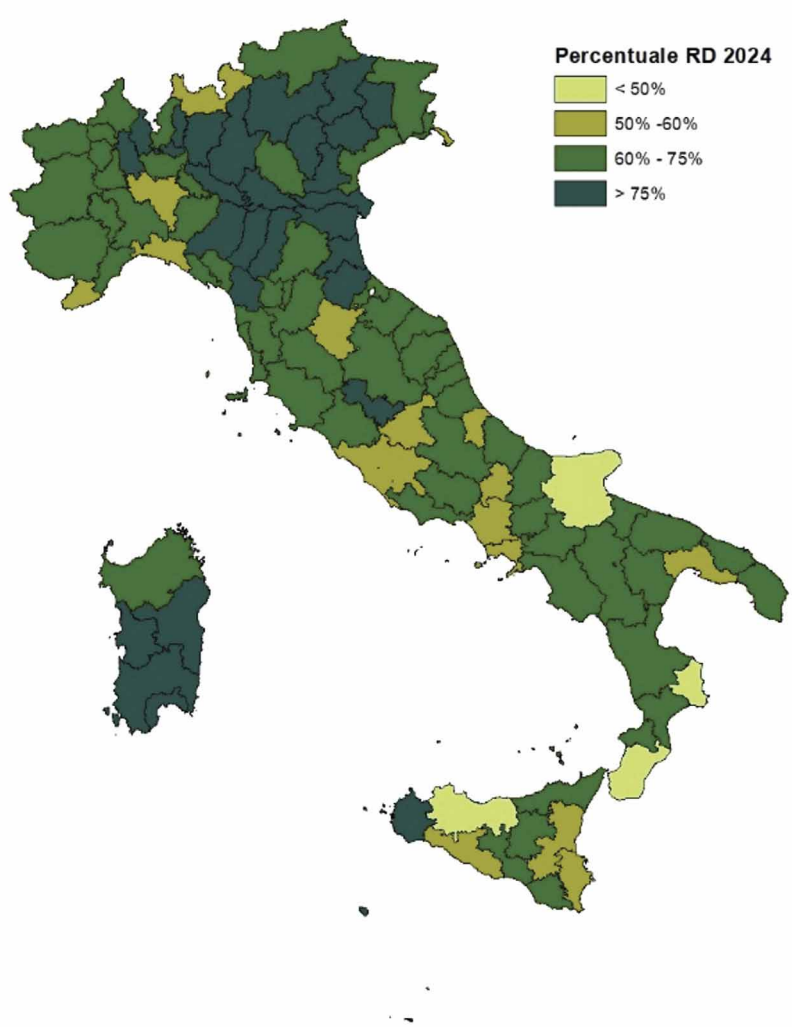
Fonte: ISPRA.

Dall'analisi effettuata risulta che tutte le province raggiungono percentuali di raccolta differenziata superiore al 30% (Figura 8); quelle con percentuale superiore o uguale al 65% sono 73 e quelle con raccolta compresa tra il 60% e il 65% sono pari a 14. Le province con percentuale di raccolta tra il 50% e il 60% sono 16. Ne consegue che il 96% delle province (103 province su 107) ha raccolto in modo differenziato almeno la metà dei rifiuti urbani prodotti sul proprio territorio.

Delle 73 province che hanno raggiunto il target del 65%, 40 sono localizzate nel nord Italia (10 delle 12 province della Lombardia, tutte e 7 le province venete, entrambe le province del Trentino-Alto Adige, le 9 province dell'Emilia-Romagna, 3 province del Friuli-Venezia Giulia, 7 su 8 province del Piemonte, 1 provincia della Liguria e la provincia della Valle d'Aosta), 14 nel Centro (tutte e 5 le province delle Marche, 6 in Toscana, le 2 province dell'Umbria, 1 nel Lazio) e 19 nel Sud (le 5 della Sardegna, 5 in Sicilia, 2 in Abruzzo, Campania, Calabria e Puglia, 1 in Basilicata).

I livelli più elevati di raccolta differenziata si rilevano per la provincia di Treviso, che nel 2024 si attesta all'89%, seguita da Mantova (87,4%), Belluno (86%) e Pordenone (85,4%). Superiori o prossimi all'80% sono anche i tassi delle province di Reggio Emilia (84,3%), Modena (84%), Forlì-Cesena (83,3%), Trento (82,5%), Rovigo (81,7%), Bergamo (81,4%), Nuoro (80,8%), Oristano (80,7%), Ravenna e Novara (80,6%), Monza e della Brianza (79,9%) e Vicenza (79,8%). Solo per la provincia di Palermo si osserva una percentuale di raccolta differenziata inferiore al 40% (36,9%).

Figura 8 – Percentuale di raccolta differenziata provinciale, anno 2024



Fonte: ISPRA.

3.4. Produzione e raccolta differenziata dei Rifiuti Urbani nei comuni con popolazione residente superiore a 200.000 abitanti

Nel 2024, i comuni con popolazione residente superiore a 200 mila abitanti sono complessivamente 14 (Tabella 9). L'insieme di queste municipalità conta una popolazione residente pari a quasi 9,4 milioni di abitanti (corrispondenti a poco meno del 16% della popolazione italiana) con una produzione complessiva di oltre 5,2 milioni di tonnellate di rifiuti urbani, pari al 17,4% del totale nazionale. Il pro capite medio dei 14 comuni analizzati si attesta a quasi 557 chilogrammi per abitante, superiore di 49 chilogrammi rispetto alla media italiana (508 chilogrammi per abitante). I valori più alti di produzione pro capite si riscontrano per Venezia (695 chilogrammi), Padova (633 chilogrammi), Firenze (614 chilogrammi) e Roma (598 chilogrammi) mentre i più bassi, prossimi o al di sotto dei 500 chilogrammi per abitante, per Genova (515 chilogrammi), Torino (505 chilogrammi), Milano (481 chilogrammi) e Messina (452 chilogrammi).

La percentuale media di raccolta differenziata dei 14 comuni si attesta al 50,7%, valore inferiore di 17 punti rispetto alla media nazionale, pari al 67,7%. I maggiori livelli di raccolta differenziata si osservano per Bologna, Padova, Venezia e Milano, con percentuali pari, rispettivamente, al 72,8%, 65,1%, 63,7% e 63,3%. Superano il 55% Firenze e Messina i cui tassi si attestano, rispettivamente, al 60,7% e 58,6%, seguite da Torino e Verona entrambe al 57,4%. Genova si attesta al 49,8%, Roma si colloca al 48%, mentre Bari e Napoli superano o si avvicinano al 45%, rispettivamente con il 46% e il 44,4%. Catania e Palermo si attestano alle percentuali più basse, con valori rispettivamente pari al 33,4% e al 17,3%.

In termini di raccolta pro capite, la media dei 14 centri urbani è pari a 282 chilogrammi per abitante, 62 chilogrammi in meno rispetto alla media nazionale, che risulta pari a 344 chilogrammi per abitante. I maggiori livelli di raccolta pro capite si rilevano per il comune di Venezia, con 443 chilogrammi e quello di Padova (412 chilogrammi), i minori per Catania (195 chilogrammi) e Palermo (100 chilogrammi).

Tabella 9 – Popolazione, produzione, raccolta differenziata e pro capite dei rifiuti urbani per i comuni con poplazione residente superiore a 200.000 abitanti, anno 2024

Città	Popolazione	RU (t)	RD (t)	RD (%)	Pro capite RD (kg/ab.* anno)	Pro capite RU (kg/ab.* anno)
Torino	856.745	432.456,6	248.027,6	57,4%	289,5	504,8
Milano	1.366.155	657.674,5	416.517,0	63,3%	304,9	481,4
Verona	255.133	144.801,0	83.119,7	57,4%	325,8	567,6
Venezia	249.466	173.318,5	110.441,7	63,7%	442,7	694,8
Padova	207.694	131.486,7	85.591,9	65,1%	412,1	633,1
Genova	563.947	290.155,9	144.393,1	49,8%	256,0	514,5
Bologna	390.734	206.245,4	150.167,1	72,8%	384,3	527,8
Firenze	362.353	222.518,1	135.054,5	60,7%	372,7	614,1
Roma	2.746.984	1.642.827,3	789.114,7	48,0%	287,3	598,1
Napoli	908.082	513.024,1	227.675,1	44,4%	250,7	565,0
Bari	315.473	164.399,1	75.589,0	46,0%	239,6	521,1
Palermo	625.956	361.203,9	62.644,8	17,3%	100,1	577,0
Messina	216.918	97.984,9	57.385,1	58,6%	264,6	451,7
Catania	297.517	174.294,6	58.142,4	33,4%	195,4	585,8
Totale Valore medio(1)	**9.363.157**	**5.212.391**	**2.643.864**	**50,7%**	**289,5**	**504,8**

Fonte: ISPRA; dati di popolazione: ISTAT.

3.5. Percentuale di riciclaggio

Per quanto riguarda il riciclaggio dei rifiuti urbani, per il monitoraggio del raggiungimento dei nuovi target (da conseguire nel 2025, 2030 e 2035), il quadro regolatorio ha introdotto stringenti regole di calcolo nell'ottica di assicurare condizioni uniformi di misurazione dell'effettivo riciclaggio dei flussi di rifiuti basati sull'effettiva quantità dei rifiuti ritrattati per ottenere nuovi prodotti, materiali o sostanze.

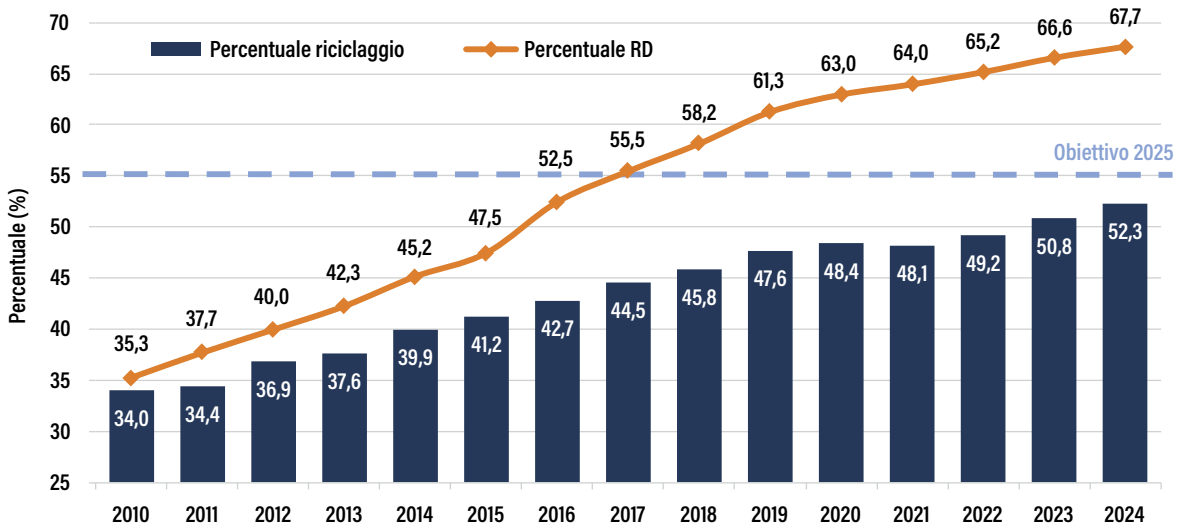
Nel dettaglio, la normativa prevede che gli obiettivi siano calcolati come rapporto tra il peso dei rifiuti urbani preparati per il riutilizzo o riciclati in un determinato anno civile, applicando le regole di calcolo previste dall'articolo 11-bis della direttiva quadro e dalla decisione di esecuzione 2019/1004/UE, e il peso dei rifiuti urbani complessivamente prodotti, inteso come somma del totale dei rifiuti differenziati (organico, vetro, metallo, plastica, carta, RAEE, ecc.) e indifferenziati raccolti.

Su scala nazionale, la percentuale di riciclaggio dei rifiuti urbani si attesta, nel 2024, al 52,3%, in crescita rispetto a quella del precedente anno (50,8%) e al di sopra dell'obiettivo del 50% previsto dalla normativa per il 2020 (Figura 9). L'obiettivo del 55% al 2025 richiede un'ulteriore crescita di 2,7 punti (al 2030 l'obiettivo è ancora più ambizioso e pari al 60%)[66].

La presenza di una forbice tra la percentuale di raccolta differenziata (67,7%) e il tasso di riciclaggio (52,3%) evidenzia che per raggiungere elevati livelli di riciclaggio è necessario garantire un'elevata qualità dei quantitativi intercettati separatamente diminuendo gli scarti nella fase di trattamento. In tale contesto il singolo individuo può contribuire sia a prevenire la formazione di rifiuti, mediante comportamenti consapevoli e virtuosi, sia a garantire, attraverso una raccolta differenziata di alta qualità, l'ottenimento di flussi omogenei da avviare al successivo riciclo.

Lo sviluppo delle raccolte deve essere, inoltre, accompagnato dalla disponibilità di un adeguato sistema impiantistico di gestione. Il Piano Nazionale di Gestione dei Rifiuti, elaborato ai sensi dell'articolo 198 bis del Decreto Legislativo 152/2006, riveste un ruolo strategico nella definizione delle politiche di gestione rifiuti nell'ambito della transizione verso un'economia circolare e rappresenta uno strumento di indirizzo e supporto della pianificazione regionale della gestione dei rifiuti. La principale finalità è il superamento del gap impiantistico tra le regioni al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi di prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti e di riduzione dello smaltimento in discarica.

Figura 9 – Percentuali di riciclaggio calcolate ai sensi dell'articolo 11-bis della direttiva 2008/98/CE (al netto dei quantitativi di rifiuti da C&D provenienti dalla raccolta differenziata), anni 2010 – 2024



Fonte: elaborazioni ISPRA.

3.6. Costi e Tariffe

La Legge 205 del 2017, all'art.1, comma 527, ha assegnato all'Autorità di Regolazione per l'Energia e le Reti e Ambiente (ARERA) funzioni di regolazione e di controllo in materia di rifiuti urbani e similari.

Con Deliberazione 443 del 2019, l'Autorità ha adottato il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR), introducendo una regolazione per l'aggiornamento delle entrate tariffarie di riferimento, basata su criteri di riconoscimento dei costi efficienti per il periodo 2018-2021. La Deliberazione, al Titolo II, definisce le entrate

66 I dati sul riciclaggio dei rifiuti urbani sono calcolati da ISPRA a partire da quanto dichiarato dai soggetti obbligati nel Modello Unico di Dichiarazione ambientale (MUD), istituito dalla Legge 25 gennaio 1994 n.70; i dati relativi al quantitativo e alla percentuale di riciclaggio dei rifiuti urbani sono elaborati su scala nazionale in quanto, dopo la raccolta, i rifiuti possono essere (e sono in molti casi in cui sono) trasportati verso impianti localizzati in territori differenti da quello di produzione.

tariffarie di riferimento per il servizio integrato di gestione, esprimendole come la sommatoria delle entrate tariffarie relative alle componenti di costo variabili e delle entrate tariffarie delle componenti di costo fisso. Al Titolo III definisce le voci di costi operativi, al Titolo IV le voci di costi d'uso del capitale. Con Deliberazione 238 del 2020, ARERA ha integrato la Deliberazione 443/2019, per il periodo 2020-2021, al fine di tener conto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Nel 2021 ARERA, conferma l'impostazione generale della deliberazione 443/2019, con Deliberazione 363/2021 "Approvazione del Metodo Tariffario Rifiuti (MTR-2) per Il Secondo Periodo Regolatorio 2022-2025".

Le deliberazioni vanno a definire il perimetro gestionale assoggettato al metodo tariffario, al fine di renderlo uniforme su tutto il territorio nazionale; il perimetro comprende: spazzamento e lavaggio delle strade, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, gestione tariffe e rapporti con gli utenti, trattamento e recupero dei rifiuti urbani, e trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani.

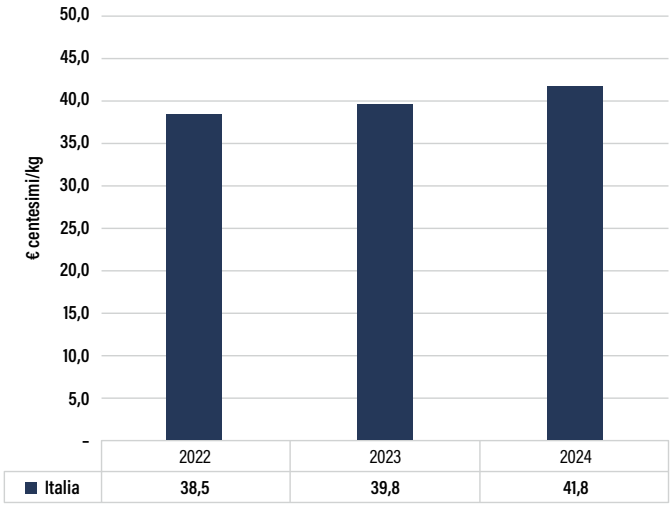
Nell'analisi dei costi relativi al ciclo di gestione dei rifiuti urbani sono stati analizzati i "Costi operativi", i "Costi Comuni" di cui al Titolo III, nonché i "Costi d'uso del capitale" di cui al Titolo IV, della Deliberazione 363/2021. L'analisi delle voci di costo è stata effettuata tramite l'elaborazione dei dati finanziari, riportati nella scheda CG della sezione "Comunicazione Rifiuti Urbani" del Modello Unico di Dichiarazione (MUD) di cui al DPCM 29 gennaio 2025, "Approvazione del modello unico di dichiarazione ambientale per l'anno 2025". La scheda CG riporta i dati del Piano Economico Finanziario (PEF), redatto secondo il Titolo VI dell'MTR alla Deliberazione 443/2019, così come integrata dalle deliberazioni 238/2020, 493/2020 e 363/2021. Di seguito vengono analizzati i costi di gestione relativi al triennio 2022 – 2024.

Nell'anno 2022 l'analisi dei dati è stata condotta su un campione di comuni costituito da 6.090 unità pari al 77% dei comuni italiani (7.904). Il campione di 6.090 comuni analizzato, corrisponde, in termini di popolazione, a 50.650.154 di abitanti residenti, ovvero l'86,1% della popolazione italiana (58.850.717). In termini di copertura geografica, il campione riferito alla popolazione è così distribuito: al Nord la copertura è pari a 90,5%, al Centro raggiunge il 93,7% e, infine, al Sud si raggiunge la minor copertura pari al 75,5%.

Nell'anno 2023 l'analisi dei dati è stata condotta su un campione di comuni costituito da 6.592 unità pari all'83,4% dei comuni italiani (7.901). Il campione di 6.592 comuni analizzato, corrisponde, in termini di popolazione, a 53.715.812 di abitanti residenti, ovvero il 91,1% della popolazione italiana (58.989.749 al 31 dicembre 2023, dati ISTAT); rispetto al 2022 si registra un aumento di +3.065.658 di abitanti. In termini di macroarea geografica, il campione riferito alla popolazione è così distribuito: al Nord la copertura è pari a 96,8%, al Centro raggiunge il 93% e, infine, al Sud si registra la minor copertura pari all'81,9%. Relativamente alla copertura a livello comunale, rispetto al 2022 si registra: +11,8% al Nord, +2,5% al Centro e +3,1% al Sud.

Nell'anno 2024 l'analisi dei dati è stata condotta su un campione di comuni costituito da 6.770 unità pari all'85,7% (+2,3% rispetto al 2023) dei comuni italiani (7.896). Il campione analizzato corrisponde, in termini di popolazione, a 54.056.842 di abitanti residenti, ovvero il 91,7% della popolazione italiana (58.934.177 al 31 dicembre 2024, dati ISTAT); il campione, rispetto al 2023, aumenta di 341.030 abitanti. In termini di macroarea geografica, il campione riferito alla popolazione è così distribuito: al Nord la copertura è pari a 95,6%, al Centro raggiunge il 95,5% e, infine, al Sud si registra la minor copertura, pari all'84%. Relativamente alla copertura a livello di numero di comuni, rispetto al 2023 si registra: +0,1% al Nord, +8,9% al Centro e +5,9% al Sud. Nel triennio il costo medio nazionale di gestione del rifiuto urbano passa da 38,5 euro centesimi/kg nel 2022 a 41,8 euro centesimi/kg nel 2024 (+3,3 euro centesimi/kg (rispetto al 2022, +8,4%) (Figura 10).

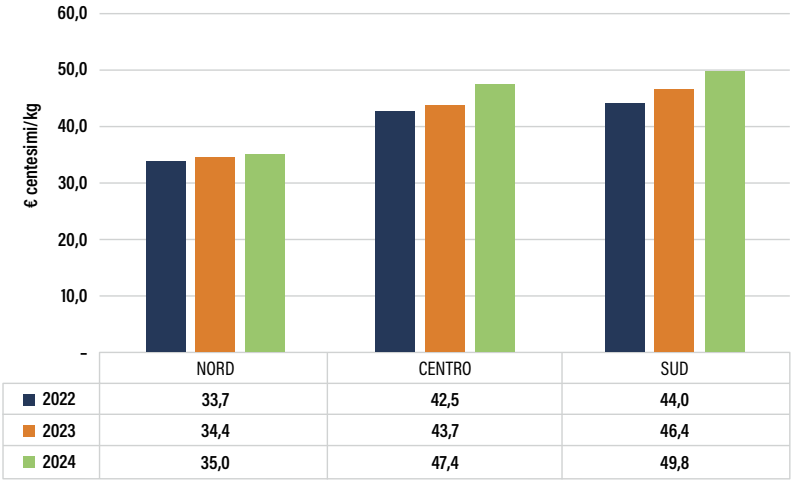
Figura 10 – Costo nazionale € centesimi/kg, anni 2022 - 2024



Fonte: ISPRA.

La macroarea che presenta il maggior costo medio nazionale di gestione del rifiuto urbano, negli anni 2022-2024, è quella del Sud che passa da 44 euro centesimi/kg nel 2022 a 49,8 euro centesimi/kg nel 2024. Il minor costo si registra, invece, nella macroarea del Nord, 33,7 euro centesimi/kg nel 2022 e 35 euro centesimi/kg nel 2024 (Figura 11).

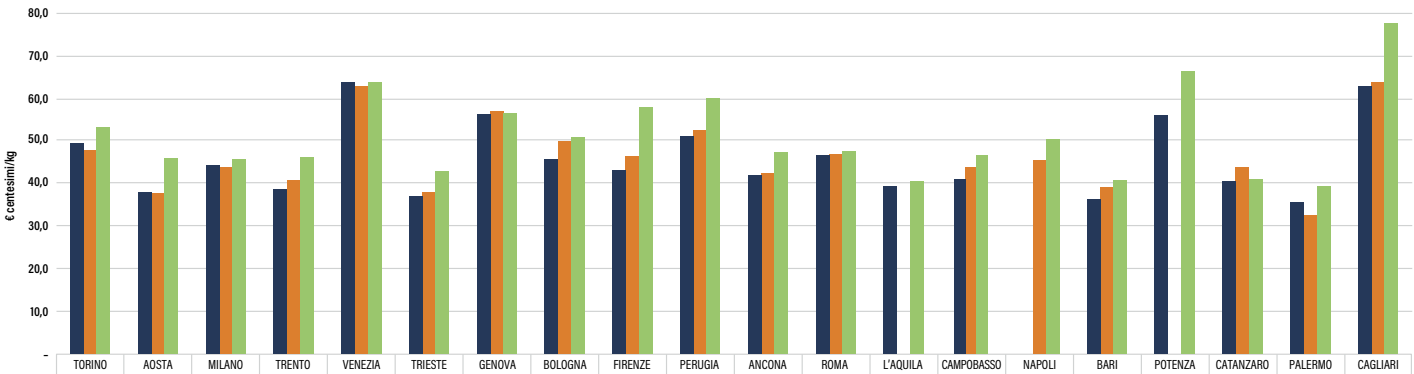
Figura 11 – Costo macroarea € centesimi/kg, anni 2022 - 2024



Fonte: ISPRA.

Analizzando il costo medio nazionale di gestione del rifiuto urbano dei capoluoghi di regione, tra il 2022 e il 2024, si evidenzia un aumento generalizzato. Palermo è il capoluogo che negli anni 2022-2024 presenta il minor costo, 35,5 euro centesimi/kg nel 2022, 32,7 euro centesimi/kg nel 2023 e 39,6 euro centesimi/kg nel 2024. Il maggior costo, invece, negli anni 2022 e 2023, è registrato a Venezia, 64,1 euro centesimi/kg nel 2022 e 63,1 euro centesimi/kg nel 2023, mentre Cagliari, che nel 2021 ha adottato il sistema di tariffazione puntuale, è la città che presenta il maggior costo nel 2024, 77,7 euro centesimi/kg (Figura 12).

Figura 12 – Costo capoluoghi di regione € centesimi/kg, anni 2022 - 2024



	TORINO	AOSTA	MILANO	TRENTO	VENEZIA	TRIESTE	GENOVA	BOLOGNA	FIRENZE	PERUGIA	ANCONA	ROMA	L'AQUILA	CAMPOBASSO	NAPOLI	BARI	POTENZA	CATANZARO	PALERMO	CAGLIARI
2022	49,7	38,0	44,3	38,9	64,1	36,9	56,4	45,8	43,4	51,2	42,0	46,7	39,4	41,1	-	36,3	56,2	40,5	35,5	62,9
2023	48,2	37,8	43,9	40,4	63,1	38,2	57,1	49,9	46,4	52,6	42,4	46,9	-	44,1	45,8	39,1	-	43,8	32,7	63,9
2024	53,6	46,2	45,6	46,5	63,9	43,0	56,6	50,9	58,0	60,2	47,5	47,9	40,5	46,7	50,1	40,9	66,4	41,0	39,6	77,7

Fonte: ISPRA.

3.7. Conclusioni

Nel 2024 il quantitativo nazionale di rifiuti urbani prodotti si attesta a poco più di 29,9 milioni di tonnellate (+2,3% rispetto al 2023), a cui corrisponde una produzione pro capite pari a 508 tonnellate (+2,4% rispetto al precedente anno). Con riferimento ad un arco temporale più lungo, la produzione di rifiuti urbani a scala nazionale mostra un andamento sostanzialmente in calo, con delle oscillazioni correlate a diversi fattori, anche combinati tra loro, tra cui l'introduzione di nuove disposizioni normative e motivazioni sanitarie o socio-economiche.

La quantità di rifiuti urbani raccolti separatamente nel 2024 aumenta di 755 mila tonnellate (+3,9%) rispetto al precedente anno, attestandosi a quasi 20,3 milioni di tonnellate. A tale quantitativo corrisponde una percentuale di raccolta differenziata pari al 67,7% della produzione nazionale, con una crescita di 1 punto percentuale rispetto al precedente anno. Questi valori confermano il trend in crescita, sia in termini quantitativi che percentuali, dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato.

La raccolta pro capite nazionale è di 344 chilogrammi per abitante per anno, con valori di 396 chilogrammi nel Nord, 340 chilogrammi nel Centro e 273 chilogrammi nel Sud. Rispetto al 2023, tutte le macroaree geografiche mostrano incrementi della percentuale di raccolta differenziata: nelle regioni del Nord e del Centro la crescita è di poco inferiore a un punto percentuale, mentre in quelle del Sud è di 1,2 punti. Analizzando gli andamenti delle percentuali di raccolta nel periodo 2020-2024 si può rilevare che la differenza tra la percentuale media del Nord e la percentuale nazionale si è ridotta di 1,3 punti (lo scostamento era di 7,8 punti nel 2020 ed è di 6,5 punti nel 2024), la differenza tra Nord e Centro si è ridotta di 0,6 punti (da 11,6 a 11), mentre lo scostamento tra il Nord e il Sud si è abbassato di 3,3 punti (da 17,3 a 14). La differenza tra Centro e Sud, infine, si è ridotta di 2,7 punti (da 5,7 a 3) a dimostrazione che le regioni del Mezzogiorno sono quelle che hanno mostrato negli ultimi anni le maggiori crescite della raccolta differenziata.

Il numero complessivo di province con produzione pro capite inferiore ai 500 chilogrammi è pari a 54 (60 nel 2023). Il numero con pro capite superiore a 500 chilogrammi risulta, invece, pari a 53: 6 al di sopra di 650 chilogrammi (stesso numero nel 2023), 8 tra i 600 e i 650 chilogrammi (5 nel 2023) e 39 tra i 500 e i 600 chilogrammi (36 nel 2023). Il più alto valore di produzione pro capite si riscontra per la provincia di Reggio Emilia (781 chilogrammi per abitante per anno), mentre i valori più bassi di produzione pro capite (inferiori a 400 chilogrammi per abitante) si rilevano per diverse province del Sud Italia e per la provincia di Frosinone. Tutte le province raggiungono percentuali di raccolta differenziata superiore al 30%: quelle con percentuale superiore o uguale al 65% sono 73 (5 in più rispetto al 2023) e quelle con raccolta compresa tra il 60% e il 65% sono pari a 14 (3 in meno del 2023). Le province con percentuale di raccolta tra il 50% e il 60% sono 16 (18 nel 2023). Ne consegue che il 96% delle province (103 province su 107) ha raccolto in modo differenziato almeno la metà dei rifiuti urbani pro-

dotti sul proprio territorio. Delle 73 province che hanno raggiunto il target del 65%, 40 sono localizzate nel nord Italia, 14 nel Centro e 19 nel Sud.

Nell'ambito dell'economia circolare un fondamentale obiettivo è quello relativo al riciclaggio. Le disposizioni europee fissano un target del 55% al 2025, del 60% al 2030 e del 65% al 2035. I dati evidenziano che, nel 2024, la percentuale di preparazione per il riutilizzo e riciclaggio si attesta al 52,3%, con una crescita, rispetto al valore rilevato nel 2023, di 1,5 punti percentuali, ma per raggiungere l'obiettivo fissato per il 2025 è necessaria un'ulteriore crescita di 2,7 punti. Rispetto al tasso di raccolta differenziata si osserva una differenza di 15,4 punti percentuali a riprova del fatto che la raccolta, pur costituendo un passaggio fondamentale per garantire l'ottenimento di flussi omogenei e riciclabili, non può limitarsi al solo raggiungimento di tassi elevati ma deve garantire anche un'elevata qualità delle differenti frazioni intercettate al fine di consentirne l'effettivo riciclo. Lo sviluppo delle raccolte deve essere, inoltre, accompagnato dalla disponibilità di un adeguato sistema impiantistico di gestione.

4. Edilizia residenziale pubblica[67]

4.1. Le Aziende Casa: un patrimonio pubblico al servizio della coesione sociale

4.1.1. L'abitare come infrastruttura sociale

La casa rappresenta il primo presidio di inclusione sociale. Non costituisce soltanto un bene patrimoniale o un servizio pubblico essenziale, ma è il luogo nel quale si realizzano i diritti fondamentali della persona: la salute, il lavoro, l'istruzione, la sicurezza, la vita familiare e l'integrazione nella comunità. Negli ultimi anni il tema dell'abitare è tornato al centro dell'agenda politica europea: la crescita dei canoni di locazione, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, l'invecchiamento della popolazione e l'aumento delle nuove fragilità sociali hanno trasformato quella che fino a pochi anni fa era considerata una questione settoriale in una vera emergenza strutturale.

L'Osservatorio nazionale ERP 2024-2025 di Federcasa evidenzia come quasi un italiano su quattro sia oggi esposto al rischio di povertà o esclusione sociale e come il costo dell'abitare rappresenti uno dei principali fattori di vulnerabilità economica. Parallelamente, tra il 2021 e il 2025 i canoni di locazione sono aumentati di circa il 30%, mentre il potere d'acquisto delle famiglie continua a diminuire.

In questo scenario l'edilizia residenziale pubblica assume una funzione che va ben oltre la semplice assegnazione di abitazioni a canone sociale: essa costituisce una vera infrastruttura del welfare nazionale. Come le scuole, gli ospedali o i servizi sociali, anche il patrimonio ERP rappresenta una componente permanente delle politiche pubbliche, capace di incidere sulla qualità della vita delle persone e sulla competitività dei territori. Garantire una casa dignitosa significa, infatti, ridurre le disuguaglianze, favorire l'inclusione lavorativa, sostenere le famiglie più fragili e prevenire fenomeni di marginalità urbana. Per questo motivo il patrimonio di edilizia residenziale pubblica non può essere considerato un costo per la finanza pubblica, ma un investimento sociale capace di generare valore economico, coesione territoriale e stabilità delle comunità locali.

4.1.2. Dagli IACP alle moderne Aziende Casa

Il sistema italiano dell'edilizia residenziale pubblica affonda le proprie radici agli inizi del Novecento, con la nascita degli Istituti Autonomi per le Case Popolari (IACP). Per decenni tali enti hanno rappresentato il principale strumento attraverso il quale lo Stato ha realizzato politiche di edilizia sociale, costruendo milioni di abitazioni destinate alle fasce economicamente più deboli della popolazione. La loro missione originaria era prevalentemente edilizia: costruire quartieri, realizzare nuovi edifici, assegnare abitazioni. Negli ultimi quarant'anni il contesto istituzionale è profondamente cambiato: con il trasferimento delle competenze e, successivamente, con le riforme amministrative degli anni Novanta e con la revisione del Titolo V della Costituzione, gli IACP hanno progressivamente assunto configurazioni differenti, adattandosi ai diversi modelli organizzativi scelti dalle singole Regioni.

Oggi convivono realtà molto diverse tra loro: alcune Regioni hanno mantenuto gli enti nella forma di enti pubblici non economici, come Piemonte, Marche, Puglia, Basilicata, Calabria, Campania, Molise e la Provincia autonoma di Bolzano. Altre hanno optato per la trasformazione in enti pubblici economici, dotati di maggiore autonomia gestionale e imprenditoriale; altre ancora hanno adottato il modello della società di capitali, mentre la Regione Siciliana ha mantenuto la struttura storica degli IACP. Questa pluralità organizzativa dimostra come il legislatore regionale abbia interpretato in maniera differente il ruolo delle Aziende Casa, pur mantenendo immutata la loro missione fondamentale: garantire il diritto all'abitare. La Corte costituzionale ha inoltre chiarito che tali soggetti appartengono alla categoria degli enti strumentali regionali e comunali, la cui organizzazione rientra nella competenza legislativa delle Regioni.

67 Di Marco Buttieri, Federcasa.

4.1.3. Le Aziende Casa oggi: aziende pubbliche di servizi

L'immagine tradizionale delle Aziende Casa come semplici gestori di appartamenti pubblici non descrive più la realtà. L'Osservatorio Federcasa evidenzia chiaramente come il sistema stia vivendo un profondo processo di trasformazione: le Aziende Casa non costruiscono soltanto abitazioni in quanto esse amministrano patrimoni immobiliari estremamente complessi, gestiscono migliaia di condomini misti, curano interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, realizzano programmi di efficientamento energetico, gestiscono locali commerciali, immobili destinati ad attività produttive, spazi pubblici e, in alcuni casi, residenze universitarie, supportano i Comuni nella gestione delle politiche abitative, collaborano con i servizi sociali, contrastano le occupazioni abusive, recuperano il patrimonio degradato e promuovono programmi di rigenerazione urbana.

L'Osservatorio afferma con chiarezza che è in corso una vera e propria terziarizzazione del sistema, attraverso la quale gli enti stanno evolvendo da aziende che costruiscono case ad aziende che producono servizi pubblici, sia patrimoniali, sia abitativi, inserendosi pienamente nel sistema di welfare territoriale. Questa evoluzione rappresenta probabilmente il cambiamento più significativo intervenuto negli ultimi decenni: oggi il valore prodotto dalle Aziende Casa non si misura soltanto nel numero di abitazioni amministrate, ma nella capacità di garantire coesione sociale, inclusione, sicurezza urbana e qualità dell'abitare.

4.1.4. Il sistema Federcasa: la più grande rete pubblica dell'abitare

Federcasa rappresenta oggi 85 enti e aziende distribuiti sull'intero territorio nazionale, denominati, a seconda delle diverse realtà regionali, ATC, ATER, ALER, ACER, ARCA, ARTE, IACP o società di capitali. Nel loro complesso tali soggetti gestiscono 823.734 alloggi, corrispondenti a circa il 90% dell'intero patrimonio di edilizia residenziale pubblica italiano.
Di questi:

- 797.034 appartengono al patrimonio ERP;
- 26.700 sono alloggi non ERP, comprendenti un patrimonio destinato prevalentemente alla locazione a canone diverso da quello sociale.

Si tratta di un patrimonio enorme, distribuito capillarmente sull'intero territorio nazionale e costituito prevalentemente da immobili costruiti tra gli anni Cinquanta e Novanta del secolo scorso.

Tuttavia, se confrontato con gli altri Paesi europei, il patrimonio italiano appare ancora largamente insufficiente. Gli alloggi pubblici rappresentano appena il 2,3% dello stock abitativo nazionale, contro percentuali che raggiungono il 17% in Francia, il 24% in Austria, il 24% in Svezia e addirittura il 29% nei Paesi Bassi. Perfino la Germania, tradizionalmente meno orientata all'edilizia pubblica, dispone di una quota abitativa superiore a quella italiana. Questa differenza evidenzia uno dei principali limiti strutturali del sistema italiano: non tanto l'inefficienza degli enti gestori, quanto la cronica insufficienza del patrimonio pubblico disponibile rispetto alla crescente domanda abitativa.

4.1.5. Una nuova missione per il futuro

Negli ultimi anni le trasformazioni demografiche, economiche e sociali stanno modificando profondamente la domanda di casa. Non esistono più soltanto nuclei familiari in condizioni di povertà estrema, perché si stanno ampliando nuove categorie di cittadini che, pur disponendo di un reddito da lavoro, non riescono più ad accedere al mercato della locazione privata, tra cui in particolare le giovani coppie, lavoratori dipendenti, famiglie monoreddito, anziani soli, studenti universitari, personale sanitario, insegnanti, forze dell'ordine e professionisti all'inizio della carriera.

Questa "fascia grigia" della popolazione non possiede i requisiti economici per l'accesso all'ERP ma, allo stesso tempo, non riesce a sostenere canoni di mercato in continua crescita. È proprio questa evoluzione della domanda abitativa che impone una riflessione sul futuro delle Aziende Casa: la loro missione non può più limitarsi alla sola gestione dell'ERP. Occorre sviluppare un sistema integrato dell'abitare nel quale l'Edilizia Residenziale Sociale (ERS) diventi lo strumento capace di coniugare sostenibilità economica e funzione sociale. L'ERS pubblica non rappresenta un'alternativa all'ERP,

bensì il suo completamento naturale. Da un lato consente di rispondere ai bisogni della nuova classe media in difficoltà, dall'altro genera risorse economiche aggiuntive che possono essere reinvestite nel recupero degli alloggi sfitti, nella manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, nella rigenerazione urbana e nel miglioramento dei servizi offerti agli assegnatari. In questa prospettiva, le Aziende Casa possono evolvere definitivamente da gestori di patrimonio immobiliare a imprese pubbliche dell'abitare, capaci di produrre contemporaneamente valore economico, valore sociale e valore pubblico.

4.2. Le Aziende Casa: da gestori del patrimonio a imprese pubbliche dell'abitare

4.2.1. Una missione profondamente cambiata

L'immagine tradizionale delle Aziende Casa è ancora oggi fortemente legata alla costruzione e alla gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica: tale rappresentazione, tuttavia, non restituisce più la reale complessità delle attività svolte da questi enti. Nel corso degli ultimi trent'anni il ruolo delle Aziende Casa si è progressivamente trasformato, seguendo l'evoluzione della società italiana, delle politiche abitative e dei bisogni espressi dalle comunità locali. Se in passato l'obiettivo principale consisteva nella realizzazione di nuovi quartieri di edilizia economica e popolare, oggi la costruzione di nuove abitazioni rappresenta soltanto una delle numerose funzioni attribuite agli enti gestori.

L'Osservatorio nazionale ERP evidenzia chiaramente questo cambiamento, affermando che è in atto un vero e proprio processo di terziarizzazione del sistema: le Aziende Casa stanno progressivamente evolvendo da soggetti che costruiscono abitazioni ad aziende pubbliche che producono servizi patrimoniali e servizi abitativi, collocandosi pienamente all'interno del sistema di welfare locale. Si tratta di una trasformazione che modifica profondamente la natura stessa dell'intervento pubblico nel settore abitativo: la casa non costituisce più esclusivamente un bene fisico da amministrare, ma diventa il punto di partenza per costruire politiche di inclusione, sicurezza sociale, rigenerazione urbana e sviluppo sostenibile. Le Aziende e Enti Casa, pertanto, non sono semplicemente proprietarie o amministratrici di immobili: esse rappresentano uno dei principali soggetti pubblici impegnati nella costruzione delle politiche dell'abitare.

4.2.2. La gestione del patrimonio immobiliare pubblico

La prima funzione svolta dalle Aziende Casa rimane naturalmente quella della gestione del patrimonio immobiliare: si tratta di un'attività estremamente articolata che comprende tutte le fasi del ciclo di vita degli immobili. Gli enti provvedono alla programmazione degli interventi edilizi, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, alla progettazione di nuove costruzioni, alla riqualificazione energetica, alla verifica della sicurezza strutturale degli edifici, alla gestione degli impianti tecnologici e alla conservazione del patrimonio pubblico.

Secondo l'Osservatorio Federcasa, le Aziende Casa associate amministrano complessivamente un patrimonio di dimensioni tali da richiedere competenze multidisciplinari. Architetti, ingegneri, geometri, amministrativi, legali, tecnici della manutenzione, esperti energetici e professionisti della gestione immobiliare operano quotidianamente per garantire la funzionalità degli edifici e la sicurezza degli assegnatari. La complessità della gestione aumenta ulteriormente se si considera che una parte significativa degli edifici è costituita da condomini misti, nei quali convivono alloggi pubblici e abitazioni private. L'Osservatorio rileva che circa 247.500 alloggi ERP sono inseriti in condomini misti, mentre oltre 522.800 appartamenti appartengono a complessi interamente pubblici. Questa situazione comporta attività amministrative e tecniche particolarmente impegnative, dovendo gli enti partecipare alle assemblee condominiali, programmare interventi comuni, ripartire le spese e coordinarsi con migliaia di proprietari privati.

4.2.3. La manutenzione come investimento sociale

Tra tutte le attività svolte dalle Aziende Casa, la manutenzione del patrimonio rappresenta probabilmente quella con il maggiore impatto sulla qualità della vita degli assegnatari. La manutenzione non consiste soltanto nella riparazione di un immobile deteriorato: essa rappresenta uno strumento fondamentale per preservare il valore del patrimonio pubblico, garantire la sicurezza degli edifici, migliorare l'efficienza energetica e assicurare condizioni abitative dignitose. Nel solo patrimonio censito da Federcasa risultano 26.600 alloggi interessati da interventi di manutenzione straordinaria o ristrutturazione edilizia, mentre 96.000 abitazioni sono state oggetto di interventi di efficientamento energetico. Questi dati testimoniano l'enorme sforzo tecnico ed economico sostenuto dalle Aziende Casa, tuttavia, l'Osservatorio evidenzia anche la principale criticità del sistema.

Oltre 61.300 alloggi ERP risultano oggi sfitti, non per assenza di domanda abitativa, ma perché necessitano di interventi di manutenzione straordinaria per poter essere nuovamente assegnati. Si tratta di una delle contraddizioni più rilevanti dell'intero sistema italiano: da una parte migliaia di famiglie attendono un'abitazione pubblica, dall'altra migliaia di alloggi rimangono inutilizzati per insufficienza delle risorse economiche necessarie al loro recupero. È proprio su questo punto che emerge con forza la necessità di individuare nuovi modelli di sostenibilità finanziaria.

4.2.4. La gestione amministrativa e i servizi agli utenti

La gestione degli alloggi costituisce soltanto una parte delle attività quotidiane svolte dagli enti: ogni anno le Aziende Casa provvedono all'assegnazione degli alloggi disponibili, sulla base delle graduatorie comunali, verificano il permanere dei requisiti reddituali degli assegnatari, aggiornano le posizioni ISEE, gestiscono i rapporti contrattuali, effettuano controlli sul corretto utilizzo degli immobili e monitorano i fenomeni di morosità e abusivismo. L'attività amministrativa coinvolge centinaia di migliaia di nuclei familiari: essa richiede continui rapporti con Comuni, servizi sociali, Prefetture, Tribunali, Agenzie delle Entrate, amministrazioni condominiali e aziende erogatrici di servizi pubblici. A ciò si aggiunge la gestione dei contenziosi, dei procedimenti di decadenza, delle volture contrattuali, delle successioni, delle regolarizzazioni amministrative e delle occupazioni senza titolo. Si tratta di un'attività che richiede elevata professionalità e che, pur essendo poco visibile all'esterno, rappresenta uno degli elementi fondamentali per garantire il corretto funzionamento dell'intero sistema abitativo pubblico.

4.2.5. La funzione sociale delle Aziende Casa

L'aspetto che più distingue oggi le Aziende Casa da qualsiasi altro operatore immobiliare è rappresentato dalla loro funzione sociale. Infatti, gli assegnatari degli alloggi ERP appartengono prevalentemente alle fasce più fragili della popolazione: persone anziane, famiglie monogenitoriali, persone con disabilità, disoccupati, lavoratori poveri, immigrati, nuclei familiari in condizioni di vulnerabilità economica. In questo contesto la gestione dell'alloggio non può limitarsi alla riscossione del canone, anzi, occorre: accompagnare le persone, prevenire situazioni di marginalità, favorire la convivenza, mediare i conflitti condominiali, collaborare con i servizi sociali, attivare percorsi di inclusione. Le Aziende Casa svolgono quindi una funzione di prossimità che spesso sostituisce o integra quella dei servizi sociali comunali: la casa diventa così il punto di accesso ad un sistema più ampio di welfare territoriale. L'Osservatorio sottolinea come proprio questa evoluzione costituisca uno dei principali cambiamenti intervenuti negli ultimi anni, evidenziando che gli enti producono ormai servizi abitativi inseriti nel più ampio quadro delle politiche di welfare.

4.2.6. Rigenerazione urbana e sostenibilità ambientale

Le Aziende Casa rappresentano oggi uno dei principali soggetti pubblici impegnati nella rigenerazione urbana e gli interventi non riguardano esclusivamente singoli edifici, ma interessano interi quartieri. Attraverso programmi di riqualificazione energetica, recupero degli spazi pubblici, abbattimento delle barriere architettoniche, rifunzionalizzazione degli edifici e miglioramento della qualità urbana, gli enti contribuiscono alla trasformazione delle periferie in luoghi più sicuri, inclusivi e sostenibili. Negli ultimi

anni le risorse del PNRR hanno consentito di accelerare numerosi interventi di efficientamento energetico e di riduzione dei consumi e l'Osservatorio evidenzia che oltre il 12% dello stock ERP è già stato interessato da interventi di efficientamento energetico. Questi interventi producono benefici molteplici, tra cui: la riduzione delle emissioni e delle spese energetiche per gli inquilini, un maggiore comfort abitativo, l'incremento del valore del patrimonio pubblico, un contributo agli obiettivi europei di neutralità climatica. La transizione ecologica passa dunque anche attraverso il patrimonio di edilizia residenziale pubblica.

4.2.7. Le Aziende Casa come motore delle politiche dell'abitare

L'insieme delle funzioni descritte dimostra come oggi le Aziende Casa costituiscano uno dei principali attori delle politiche pubbliche dell'abitare, infatti esse costruiscono, gestiscono, riqualificano, amministrano, accompagnano, innovano, rigenerano, sostengono le persone più fragili, collaborano con Comuni, Regioni e Stato, oltre a produrre valore economico, sociale e ambientale. Questa evoluzione impone anche un cambiamento culturale: le Aziende e Enti Casa non devono più essere considerate esclusivamente enti gestori del patrimonio ERP. Esse rappresentano vere imprese pubbliche dell'abitare, chiamate a garantire contemporaneamente efficienza gestionale, sostenibilità economica e tutela del diritto alla casa. Proprio questa nuova identità costituisce il presupposto indispensabile per affrontare la sfida che caratterizzerà il prossimo decennio: ampliare l'offerta abitativa pubblica attraverso un modello integrato nel quale ERP ed Edilizia Residenziale Sociale operino in modo complementare, assicurando sia la tutela delle fasce più fragili sia la sostenibilità economica degli enti gestori.

4.3. Il patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica in Italia: consistenza, criticità e prospettive di sviluppo

4.3.1. Un patrimonio strategico per il Paese

Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica rappresenta una delle più importanti infrastrutture sociali italiane: non si tratta semplicemente di un insieme di edifici destinati alla locazione a canone agevolato, ma di un sistema complesso che assicura il diritto all'abitare a centinaia di migliaia di famiglie e costituisce un presidio permanente di coesione sociale. L'Osservatorio nazionale ERP 2024-2025 evidenzia come le 85 Aziende Casa associate a Federcasa amministrino complessivamente circa il 90% dell'intero patrimonio pubblico italiano destinato all'edilizia residenziale: si tratta di una rete capillare presente in tutte le Regioni e composta da realtà organizzative differenti, ma accomunate dalla medesima missione istituzionale: garantire l'accesso alla casa alle fasce sociali economicamente più deboli. Questi numeri confermano la straordinaria dimensione del patrimonio gestito dalle Aziende Casa, in quanto nessun altro soggetto italiano amministra un patrimonio immobiliare residenziale di analoga consistenza. Eppure, proprio questi dati mettono in evidenza una prima criticità strutturale: il patrimonio pubblico italiano è quantitativamente insufficiente rispetto alla domanda abitativa espressa dal Paese.

4.3.2. L'Italia: uno dei patrimoni pubblici più ridotti d'Europa

L'elemento che maggiormente emerge dal confronto internazionale riguarda la limitata incidenza dell'edilizia pubblica sul patrimonio abitativo complessivo. Gli alloggi gestiti dagli Enti aderenti a Federcasa rappresentano soltanto il 2,3% dello stock abitativo nazionale, percentuale che raggiunge appena il 2,7% considerando l'intero universo degli enti gestori italiani. Il dato assume particolare rilevanza se confrontato con gli altri principali Paesi europei: i Paesi Bassi raggiungono il 29%, l'Austria e la Svezia il 24%, la Francia il 17%. L'Italia dispone quindi di uno dei patrimoni pubblici più modesti dell'Europa occidentale e questa situazione è il risultato di molteplici fattori.

Negli ultimi decenni gli investimenti pubblici destinati alla costruzione di nuovi alloggi sono progressivamente diminuiti, mentre parallelamente è cresciuta la domanda abitativa, alimentata da fenomeni

quali l'aumento delle famiglie unipersonali, l'invecchiamento della popolazione, l'incremento della povertà, la crescita del costo delle locazioni, la maggiore mobilità lavorativa, la riduzione della capacità reddituale delle famiglie. La conseguenza è evidente: l'offerta pubblica è rimasta sostanzialmente stabile mentre la domanda è aumentata in maniera costante. Non sorprende pertanto che le graduatorie comunali continuino ad allungarsi e che migliaia di nuclei familiari rimangano esclusi dall'accesso ad un'abitazione a canone sostenibile.

4.3.3. Un patrimonio prevalentemente ERP

L'Osservatorio mette in evidenza come il patrimonio gestito sia quasi interamente costituito da edilizia residenziale pubblica, laddove il 97% degli alloggi amministrati appartiene infatti al patrimonio ERP, mentre solo una quota residuale è costituita da patrimonio non ERP. Questa caratteristica rappresenta una peculiarità del sistema italiano, in quanto in molti Paesi europei gli enti pubblici gestiscono patrimoni maggiormente differenziati, comprendenti: edilizia sociale, edilizia a canone convenzionato, housing intermedio, residenze per studenti, residenze temporanee e senior housing. Tale diversificazione consente di intercettare una platea più ampia di cittadini e, soprattutto, di equilibrare i bilanci attraverso canoni medi superiori rispetto a quelli dell'ERP tradizionale. In Italia, invece, la fortissima concentrazione sul patrimonio ERP limita notevolmente la capacità economica delle Aziende Casa, che devono sostenere costi crescenti, disponendo quasi esclusivamente di canoni sociali fissati dalla legislazione regionale. Questo rappresenta uno dei principali nodi che dovranno essere affrontati nelle future politiche abitative.

4.3.4. Un patrimonio che invecchia

Oltre alla limitata consistenza quantitativa, il patrimonio pubblico italiano presenta una seconda criticità: la vetustà degli edifici. L'analisi dell'epoca di costruzione evidenzia infatti come oltre il 70% degli alloggi ERP sia stato edificato tra il secondo dopoguerra e il 1990. Più precisamente:

- 13,4% costruito prima del 1948;
- 31,8% tra il 1948 e il 1974;
- 39,5% tra il 1975 e il 1990;
- 13% tra il 1991 e il 2010;
- appena il 2,3% è stato costruito dopo il 2011.

Ciò significa che gran parte del patrimonio è stata realizzata in un periodo nel quale erano profondamente diversi gli standard energetici, le norme antisismiche, i requisiti di accessibilità, le tecnologie costruttive, le esigenze abitative delle famiglie. L'età media degli edifici comporta inevitabilmente un aumento dei costi manutentivi, impianti obsoleti, coperture deteriorate, facciate da riqualificare, ascensori da sostituire, barriere architettoniche da eliminare, efficienza energetica insufficiente e interventi antisismici: la manutenzione non rappresenta dunque un'attività straordinaria, ma una necessità permanente.

4.3.5. Gli alloggi sfitti: il paradosso dell'ERP italiano

Tra tutti i dati contenuti nell'Osservatorio, il più significativo riguarda il numero degli alloggi sfitti: sono infatti 60.730 gli appartamenti ERP oggi non assegnati, pari all'8,94% dell'intero patrimonio, pur in presenza di una domanda abitativa ampiamente superiore all'offerta. Per questo dato è disponibile una disaggregazione a livello territoriale, riportata nella Tabella 10.

Tabella 10 – Alloggi totali e non assegnabili per azienda/ente e regione (2024/25)

Ente	Comune	Regione	Alloggi in proprietà o gestione	Totale regionale di proprietà o gestione	Alloggi non assegnabili	Totale regionale non assegnabili	Incidenza non assegnabili su totale	Incidenza non assegnabili su totali per regione
Atc Piemonte Centrale	Torino	Piemonte	28.140	49.925	2.113	3.835	7,57%	7,68%
Atc Piemonte Nord	Novara		10.333		1.303		12,61%	
Atc Piemonte Sud	Alessandria		11.452		401		3,50%	
Arer della Valle d'Aosta	Aosta	Valle d'Aosta	1.756	1.756	313	313	17,84%	17,84%
Aler Varese - Como Monza Brianza Busto Arsizio	Varese	Lombardia	18.024	148.356	1.106	17.340	6,14%	11,69%
Euro.PA Service S.r.l.	Legnano		880		199		22,65%	
Aler Milano	Milano		57.919		5.812		10,03%	
Metropolitana Milanese	Milano		28.748		5.624		19,56%	
Aler Bergamo Sondrio - Lecco	Bergamo		13.675		1.479		10,82%	
Aler Brescia Cremona - Mantova	Brescia		20.785		1.578		7,59%	
Aler Pavia - Lodi	Pavia		8.325		1.541		18,51%	
Ipes Bolzano	Bolzano	Trentino A.A.	13.343	23.995	2	1.237	0,01%	5,15%
Itea Trento	Trento		10.652		1.235		11,59%	
Ater Verona	Verona	Veneto	5.147	39.901	209	5.923	4,05%	14,84%
Ater Vicenza	Vicenza		4.710		736		15,62%	
Ater Belluno	Belluno		1.750		254		14,52%	
Ater Treviso	Treviso		4.466		708		15,85%	
Ater Venezia	Venezia		10.675		2.560		23,98%	
Ater Padova	Padova		9.088		1.054		11,60%	
Ater Rovigo	Rovigo		4.065		403		9,91%	
Ater Udine	Udine	Friuli V.G.	8.796	30.487	840	3.526	9,55%	11,57%
Ater Gorizia	Gorizia		4.695		943		20,09%	
Ater Trieste	Trieste		13.170		1.536		11,66%	
Ater Pordenone	Pordenone		3.826		206		5,39%	
Arte Imperia	Imperia	Liguria	1.600	19.690	56	4.264	3,47%	21,66%
Arte Savona	Savona		3.001		816		27,19%	
Arte Genova	Genova		10.966		2.774		25,30%	
Arte La Spezia	La Spezia		4.123		619		15,01%	
Acer Piacenza	Piacenza	Emilia Romagna	3.134	61.150	231	5.373	7,36%	8,79%
Acer Parma	Parma		6.767		317		4,69%	
Acer Reggio Emilia	Reggio nell'Emilia		5.155		822		15,95%	

Ente	Comune	Regione	Alloggi in proprietà o gestione	Totale regionale di proprietà o gestione	Alloggi non assegnabili	Totale regionale non assegnabili	Incidenza non assegnabili su totale	Incidenza non assegnabili su totali per regione
Acer Modena	Modena	Emilia Romagna	7.331	61.150	335	5.373	4,58%	8,79%
Acer Bologna	Bologna		19.724		950		4,81%	
Acer Ferrara	Ferrara		7.160		1.538		21,48%	
Acer Ravenna	Ravenna		4.827		502		10,39%	
Acer Forlì	Forlì		4.655		574		12,33%	
Acer Rimini	Rimini		2.397		103		4,31%	
Erp Massa Carrara SpA	Carrara	Toscana	3.835	50.547	328	4.265	8,55%	8,44%
Erp Lucca Srl	Lucca		3.913		353		9,03%	
Spes Scrl	Pistoia		2.202		155		7,06%	
Publicasa SpA	Empoli		1.607		199		12,38%	
Casa SpA	Firenze		12.936		1.047		8,09%	
Casalp SpA	Livorno		8.610		705		8,18%	
Apes Scpa	Pisa		6.386		567		8,87%	
Arezzo Casa SpA	Arezzo		3.222		190		5,91%	
Siena Casa SpA	Siena		2.861		280		9,80%	
Edilizia Provinciale Grossetana SpA	Grosseto		3.144		288		9,16%	
Edilizia Pubblica Pratese SpA	Prato		1.831		152		8,32%	
Ater Umbria	Terni	Umbria	9.552	9.552	1.182	1.182	12,38%	12,38%
Erap Marche	Ancona	Marche	15.942	15.942	1.821	1.821	11,42%	11,42%
Ater Viterbo	Viterbo	Lazio	4.019	78.540	197	1.554	4,90%	1,98%
Ater Rieti	Rieti		2.232		192		8,58%	
Ater Civitavecchia	Civitavecchia		1.501		148		9,84%	
Ater Roma Comunale	Roma		45.845		422		0,92%	
Ater Roma Provinciale	Roma		10.508		222		2,12%	
Ater Latina	Latina		7.538		212		2,81%	
Ater Frosinone	Frosinone		6.897		162		2,35%	
Ater L'Aquila	L'Aquila	Abruzzo	3.627	14.733	355	1.248	9,80%	8,47%
Ater Teramo	Teramo		2.984		104		3,50%	
Ater Pescara	Pescara		3.937		471		11,97%	
Ater Chieti	Chieti		2.167		106		4,87%	
Ater Lanciano e Vasto (CH)	Lanciano		2.018		212		10,49%	
Iacp Campobasso	Campobasso	Molise	3.653	5.193	592	778	16,20%	14,98%
Iacp Isernia	Isernia		1.540		186		12,09%	

Ente	Comune	Regione	Alloggi in proprietà o gestione	Totale regionale di proprietà o gestione	Alloggi non assegnabili	Totale regionale non assegnabili	Incidenza non assegnabili su totale	Incidenza non assegnabili su totali per regione
Acer Campania	Napoli	Campania	62.394	62.394	1.028	1.028	1,65%	1,65%
Arca Capitanata	Foggia	Puglia	11.389	54.590	496	1.134	4,36%	2,08%
Arca Puglia Centrale	Bari		20.815		148		0,71%	
Arca Jonica	Taranto		7.030		48		0,68%	
Arca Nord Salento	Brindisi		5.533		19		0,35%	
Arca Sud Salento	Lecce		9.823		422		4,29%	
Ater Potenza	Potenza	Basilicata	5.835	9.840	435	683	7,46%	6,94%
Ater Matera	Matera		4.005		248		6,18%	
Aterp Calabria	Catanzaro	Calabria	39.245	39.245	2.059	2.059	5,25%	5,25%
Iacp Trapani	Trapani	Sicilia	7.470	53.909	68	2.204	0,91%	4,09%
Iacp Palermo	Palermo		11.000		51		0,47%	
Iacp Messina	Messina		6.488		285		4,39%	
Iacp Agrigento	Agrigento		7.385		455		6,17%	
Iacp Caltanissetta	Caltanissetta		3.405		340		9,97%	
Iacp Enna	Enna		1.829		19		1,06%	
Iacp Acireale	Acireale		1.303		28		2,14%	
Iacp Catania	Catania		8.314		0		0,00%	
Iacp Ragusa	Ragusa		2.337		126		5,38%	
Iacp Siracusa	Siracusa		4.378		832		18,99%	
Area Sardegna	Cagliari	Sardegna	25.719	25.719	963	963	3,74%	3,74%
TOTALI (e medie in %)			**795.464**	**795.464**	**60.730**	**60.730**	**8,94%**	**8,94%**

dati 2024/25 elaborati da Nomisma per la Conferenza stampa del 23 aprile 2026, comprendenti anche gli alloggi disponibili gestiti dai comuni.

È importante sottolineare che questi alloggi non sono inutilizzati perché privi di richiedenti. Al contrario, essi risultano non assegnabili in quanto necessitano di interventi di manutenzione straordinaria. Si tratta di un dato che fotografa una delle principali criticità del sistema italiano: da un lato decine di migliaia di famiglie attendono l'assegnazione di una casa, dall'altro migliaia di abitazioni pubbliche rimangono chiuse. Il problema non è quindi la disponibilità teorica del patrimonio, bensì la capacità finanziaria di recuperarlo: è questo il vero collo di bottiglia del sistema. Ogni alloggio recuperato equivale ad una nuova abitazione disponibile, senza consumo di suolo, senza nuove urbanizzazioni e senza tempi di realizzazione paragonabili a quelli di una nuova costruzione. Per questo motivo il recupero del patrimonio esistente dovrebbe rappresentare la prima priorità delle politiche abitative nazionali e nel nuovo Piano Casa nazionale è stato riconosciuto come prioritario nel primo pilastro.

4.3.6. La manutenzione come investimento

L'Osservatorio dimostra come le Aziende Casa continuino ad investire in maniera significativa nella riqualificazione del patrimonio. Nel solo anno considerato, 26.600 alloggi sono stati interessati da interventi di manutenzione straordinaria o ristrutturazione e 96.000 sono stati oggetto di efficientamento

energetico. Si tratta di numeri estremamente rilevanti: l'82,3% degli interventi di manutenzione straordinaria ha comportato un investimento inferiore ai 30.000 euro per alloggio, mentre il costo medio stimato degli interventi si colloca intorno ai 20.000 euro per unità abitativa. Questi dati suggeriscono una riflessione importante: recuperare il patrimonio esistente è spesso molto meno oneroso rispetto alla costruzione di nuove abitazioni. Occorre quindi destinare maggiori risorse ai programmi di recupero, favorendo interventi rapidi che consentano di rimettere sul mercato migliaia di appartamenti oggi inutilizzati.

4.3.7. Un patrimonio immobiliare molto più ampio delle sole abitazioni

Le Aziende Casa amministrano un patrimonio che va ben oltre gli appartamenti ERP. L'Osservatorio censisce infatti:
- 14.700 locali commerciali;
- 82.700 altre unità immobiliari;
- residenze universitarie;
- autorimesse;
- magazzini;
- spazi destinati a servizi pubblici;
- immobili destinati ad attività economiche.

Questa componente patrimoniale assume un'importanza strategica, in quanto da un lato aumenta la complessità gestionale e dall'altro rappresenta una possibile fonte di ricavi aggiuntivi. Una gestione moderna del patrimonio pubblico non può quindi limitarsi agli alloggi ERP: occorre valorizzare l'intero patrimonio immobiliare, favorendo usi compatibili con la funzione sociale degli enti e generando risorse da reinvestire nella manutenzione e nello sviluppo del patrimonio abitativo.

4.3.8. Costruire di più o gestire meglio?

L'Osservatorio evidenzia che nel 2024 sono stati:
- progettati 3.100 nuovi alloggi;
- avviati 3.700 cantieri;
- ultimati 2.080 nuovi appartamenti ERP.

Si tratta di risultati positivi che dimostrano come le Aziende Casa continuino a svolgere una funzione di sviluppo edilizio. Tuttavia, il confronto con i 60.730 alloggi sfitti suggerisce una diversa gerarchia delle priorità: prima ancora di costruire nuove abitazioni occorre recuperare quelle esistenti. Il recupero del patrimonio rappresenta infatti la forma più sostenibile di incremento dell'offerta abitativa, riducendo il consumo di suolo, contenendo la spesa pubblica, accelerando i tempi di assegnazione, rigenerando quartieri esistenti e riducendo il degrado urbano. Questa considerazione conduce naturalmente alla questione centrale affrontata nel capitolo successivo: la sostenibilità economica del sistema. Perché, se gli alloggi esistono e le competenze tecniche sono presenti, ciò che spesso manca sono le risorse finanziarie necessarie a trasformare il patrimonio inutilizzato in nuove opportunità abitative.

4.4. Conclusioni

L'analisi del patrimonio dell'ERP italiana restituisce un quadro caratterizzato da un apparente paradosso, con Aziende Casa che amministrano uno dei più grandi patrimoni immobiliari pubblici del Paese costituito da oltre 823.000 alloggi e una presenza capillare su tutto il territorio nazionale. Tale patrimonio risulta quantitativamente insufficiente rispetto ai bisogni abitativi, fortemente datato e gravato da un rilevante fabbisogno manutentivo.

La sfida del prossimo decennio non sarà soltanto costruire nuove abitazioni, ma soprattutto preservare, valorizzare e rigenerare il patrimonio esistente. Per riuscirci sarà necessario dotare gli enti gestori di strumenti finanziari e modelli di gestione capaci di garantire stabilità economica e continuità degli investimenti. In questa prospettiva, il rafforzamento dell'Edilizia Residenziale Sociale (ERS) rappresenta

una delle leve più promettenti per assicurare nuove risorse senza snaturare la missione pubblica delle Aziende Casa.

L'analisi sviluppata nel presente documento evidenzia come il sistema dell'ERP italiana disponga già oggi delle competenze tecniche, della capacità organizzativa e degli strumenti operativi necessari per affrontare una nuova stagione di investimenti. Le Aziende Casa hanno dimostrato negli anni di essere soggetti pubblici efficienti, radicati nei territori, in grado di programmare, progettare, realizzare e gestire interventi complessi, mantenendo al centro la finalità sociale del servizio. La vera sfida non è quindi esclusivamente reperire nuove risorse pubbliche, ma costruire un modello finanziariamente sostenibile, capace di generare valore nel tempo e di alimentare un ciclo virtuoso di investimenti.

In questa prospettiva, il recupero del patrimonio ERP e la realizzazione di nuova ERS non rappresentano due politiche alternative, ma due componenti di un unico sistema. Da un lato, gli investimenti pubblici consentono di riportare rapidamente sul mercato migliaia di alloggi ERP oggi inutilizzati, senza gravare sui canoni degli assegnatari e valorizzando il patrimonio pubblico; dall'altro, la realizzazione di nuovi alloggi ERS, attraverso il coinvolgimento di capitali privati e strumenti finanziari sostenibili, permette di ampliare l'offerta abitativa per quella fascia sempre più ampia di cittadini che non riesce ad accedere né al mercato libero né all'edilizia residenziale pubblica. L'elemento di maggiore innovazione del modello risiede tuttavia nella gestione pubblica dell'ERS da parte delle Aziende Casa: i canoni dell'edilizia residenziale sociale, pur mantenendosi significativamente inferiori a quelli di mercato, consentono infatti di generare flussi economici stabili che, una volta garantito l'equilibrio finanziario degli investimenti, possono essere reinvestiti nella manutenzione del patrimonio, nel recupero di ulteriori alloggi ERP e nella realizzazione di nuovi interventi. In questo modo l'ERS non rappresenta soltanto una risposta al disagio abitativo della fascia intermedia della popolazione, ma diventa anche uno strumento di rafforzamento economico e patrimoniale delle Aziende Casa, aumentando progressivamente la loro capacità di investimento senza richiedere un continuo ricorso alla finanza pubblica.

Il contributo del capitale privato assume, in questo contesto, un ruolo fondamentale ma complementare: non sostituisce la funzione pubblica, bensì ne amplifica la capacità di intervento, consentendo di attivare investimenti di dimensioni molto superiori rispetto alle sole risorse statali. È proprio l'equilibrio tra interesse pubblico e partecipazione privata, accompagnato da adeguate premialità urbanistiche e da procedure amministrative semplificate, a rendere il modello concretamente realizzabile e finanziariamente sostenibile nel lungo periodo. Si delinea così un sistema nel quale le risorse pubbliche avviano il processo di rigenerazione, gli investimenti privati ne moltiplicano la capacità realizzativa e la gestione pubblica dell'edilizia residenziale sociale genera, anno dopo anno, nuove risorse da reinvestire nell'abitare. È un modello che supera la logica dell'intervento straordinario e costruisce un meccanismo permanente di valorizzazione del patrimonio pubblico, capace di rispondere alla crescente domanda abitativa, di sostenere la rigenerazione urbana e di garantire nel tempo la sostenibilità economica delle Aziende Casa. In un contesto in cui la domanda di abitazioni a canone sostenibile continua a crescere e i canoni del mercato libero hanno registrato incrementi prossimi al 30% nel quadriennio 2021-2025, questa integrazione tra ERP ed ERS rappresenta probabilmente la più concreta opportunità per costruire una politica abitativa moderna, finanziariamente solida e in grado di garantire, nel lungo periodo, il diritto alla casa senza gravare in maniera crescente sulla finanza pubblica.

Politiche dell'abitare e innovazione amministrativa territoriale[68]

Due esperienze di riferimento: Homes4All Torino e Villaggio Barona Milano

Le politiche dell'abitare costituiscono un campo privilegiato per osservare la capacità delle amministrazioni pubbliche di integrare funzioni diverse: programmazione territoriale, gestione del patrimonio, welfare locale, rigenerazione urbana, partenariato pubblico-privato, sostenibilità ambientale e valutazione degli impatti. Il tema non riguarda soltanto la disponibilità di alloggi, ma la costruzione di condizioni abitative stabili, accessibili e inserite in contesti urbani e sociali adeguati.

Nel percorso CNEL sul Piano Casa e sulle politiche nazionali dell'abitare sono state richiamate alcune esperienze territoriali utili a rappresentare come l'azione pubblica possa evolvere da funzione meramente autorizzativa o finanziaria a funzione di regia, indirizzo, abilitazione e controllo del valore pubblico generato. Tra queste, Homes4All a Torino e il Villaggio Barona a Milano offrono due prospettive complementari: la prima centrata sulla rigenerazione abitativa e sull'impatto sociale misurabile; la seconda sulla costruzione di comunità, servizi e qualità urbana attraverso strumenti convenzionali e partenariali.

Le due esperienze non esauriscono naturalmente il campo delle buone pratiche in materia di abitare, ma sono particolarmente utili per una riflessione sulla qualità amministrativa. Esse mostrano che la capacità pubblica non consiste solo nel finanziare o realizzare interventi, ma nel costruire le condizioni affinché risorse immobiliari, capitale sociale, soggetti privati, enti del Terzo settore e comunità locali concorrano a finalità pubbliche verificabili.

Esperienza	Carattere dell'intervento	Valore per la PA
Homes4All - Torino	Rigenerazione abitativa e risposta sociale attraverso acquisizione, recupero e accompagnamento dei nuclei in collaborazione con reti territoriali.	Mobilitazione di risorse private e sociali, misurazione dell'impatto, integrazione tra casa e welfare.
Villaggio Barona - Milano	Intervento integrato di abitare accessibile, servizi e comunità, realizzato con ruolo convenzionale del Comune e soggetti filantropici e sociali.	Convenzione pubblica, presidio dell'interesse generale, mix di funzioni, partecipazione e rigenerazione urbana.

1. Homes4All - Torino: rigenerazione abitativa, impatto sociale e reti territoriali

Homes4All e una società benefit e start up innovativa a impatto sociale nata con l'obiettivo di favorire l'accesso alla casa e la rigenerazione urbana mediante l'intervento di una rete di investitori privati. Il modello operativo prevede l'acquisizione, per sé o per terzi, di blocchi di proprietà, liberi o occupati, a basso costo, provenienti dal libero mercato o da aste giudiziarie. Gli immobili vengono successivamente riqualificati e ristrutturati, mentre gli inquilini sono accompagnati, in collaborazione con i servizi sociali e con il Terzo settore, lungo un percorso volto a rafforzare stabilita abitativa e inclusione.

L'interesse dell'esperienza, sotto il profilo della qualità amministrativa, risiede nella capacità di trasformare una criticità immobiliare in una risposta abitativa e sociale organizzata. Non si tratta soltanto di immettere nuovi alloggi nel circuito della disponibilità abitativa, ma di costruire una filiera nella quale risorse immobiliari, capitale privato, competenze sociali e intervento pubblico

68 A cura dei Consiglieri CNEL Massimo Giuntoli ed Enrica Morlicchio.

concorrono alla produzione di valore collettivo. La casa non e considerata come bene fisico isolato, ma come punto di ingresso per percorsi di accompagnamento e stabilizzazione delle persone e dei nuclei familiari.

Il caso e rilevante anche per l'attenzione alla misurazione degli esiti. Attraverso un modello di valutazione input-output-outcome, l'esperienza consente di collegare le risorse impiegate agli effetti sociali generati. La misurazione del ritorno sociale, la quantificazione dei beneficiari e la valutazione degli outcome rappresentano elementi di particolare interesse per una Pubblica Amministrazione orientata non solo alla spesa, ma al risultato prodotto.

Gli aspetti sociali e di welfare comprendono servizi integrati, coinvolgimento della comunità e strumenti di accompagnamento. L'esperienza richiama inoltre obiettivi di sostenibilità energetica e ambientale, attraverso l'attenzione alle modalità di riqualificazione, alla selezione dei fornitori, alle pratiche di smaltimento dei rifiuti, al possibile riutilizzo degli scarti e all'impiego di materiali provenienti da fonti sostenibili. Ne deriva un modello nel quale l'intervento abitativo si collega a sostenibilità, inclusione e rigenerazione urbana.

La lezione amministrativa che emerge è chiara: la Pubblica Amministrazione può svolgere un ruolo determinante anche quando non realizza direttamente l'intervento. Essa può orientare, raccordare e rendere verificabile l'azione di soggetti diversi, favorendo la costruzione di ecosistemi territoriali di risposta al bisogno abitativo. Il valore pubblico non coincide con la sola spesa pubblica, ma con la capacità di mobilitare risorse e competenze plurime verso obiettivi sociali misurabili.

2. Villaggio Barona - Milano: convenzione pubblica, rigenerazione urbana e comunità

Il Villaggio Barona di Milano, promosso dalla Fondazione Attilio e Teresa Cassoni, rappresenta un secondo caso di particolare interesse. L'esperienza nasce dalla trasformazione di un'area dismessa e dalla costruzione di un progetto integrato di abitare, servizi e comunità. Alla realizzazione del progetto hanno concorso soggetti diversi; tra questi assume rilievo il Comune di Milano, che ha stipulato una convenzione con la Fondazione al fine di garantire e preservare l'interesse pubblico dell'intervento.

Il caso si caratterizza per un'impostazione dal basso e basata sulla rete. Il progetto nasce dalla collaborazione tra la Fondazione, una associazione di volontariato radicata nel territorio e la vicina parrocchia. La comunità locale e stata coinvolta attraverso incontri strutturati, manifestazioni pubbliche e momenti di partecipazione, con l'obiettivo di avvicinare gli abitanti alla trasformazione di un'area rimasta a lungo separata dal quartiere.

Il progetto comprende abitazioni a canone agevolato, comunità-alloggio, un pensionato sociale, servizi, spazi collettivi e funzioni rivolte al quartiere. La dimensione abitativa e quindi integrata con una più ampia infrastruttura sociale, nella quale l'alloggio accessibile non rappresenta l'unico risultato dell'intervento, ma il punto di partenza per generare relazioni, servizi, presidio territoriale e qualità urbana.

L'elemento qualificante, dal punto di vista della Pubblica Amministrazione, e la capacità di collegare la funzione abitativa alla rigenerazione urbana e alla costruzione di comunità. Il progetto non produce soltanto alloggi a canone agevolato, ma costruisce un contesto abitabile, dotato di servizi, spazi comuni, relazioni di prossimità e funzioni sociali. La convenzione pubblica rappresenta lo strumento attraverso cui l'interesse generale viene tutelato nel tempo e l'iniziativa privata o filantropica viene orientata verso finalità pubbliche.

Il Villaggio Barona mostra quindi una diversa declinazione della capacità amministrativa: non soltanto attivazione di risorse, ma costruzione di condizioni affinché un intervento territoriale mantenga una finalità pubblica, sia riconoscibile dalla comunità e produca effetti durevoli. La Pubblica Amministrazione agisce come garante, regolatore e abilitatore di un processo integrato, nel quale l'abitare viene connesso ai servizi, alla partecipazione, alla qualità dello spazio pubblico e alla coesione sociale.

3. Indicazioni di sistema per la Pubblica Amministrazione

Dalle esperienze considerate emergono alcune indicazioni di sistema rilevanti per la valutazione delle performance comunali e, più in generale, per la qualità della Pubblica Amministrazione. La prima riguarda la necessità di considerare le politiche abitative come politiche integrate. La risposta al disagio abitativo non può essere affidata alla sola produzione di alloggi, ma richiede l'integrazione tra patrimonio immobiliare, servizi sociali, welfare territoriale, rigenerazione urbana, sostenibilità energetica, accompagnamento delle persone e gestione nel tempo.

La seconda indicazione riguarda il ruolo della Pubblica Amministrazione nei partenariati. Il coinvolgimento di soggetti privati, fondazioni, Terzo settore e comunità locali può produrre valore pubblico se inserito in una cornice amministrativa chiara. Convenzioni, vincoli, criteri di accesso, obblighi gestionali, monitoraggio degli effetti e misurazione dell'impatto diventano gli strumenti attraverso cui l'interesse generale viene preservato e reso verificabile.

La terza indicazione riguarda la valutazione. La qualità della PA non può essere misurata solo attraverso il numero di procedimenti conclusi, le risorse impegnate o gli immobili recuperati. Occorre valutare se gli interventi producono effettivamente maggiore accessibilità abitativa, riduzione della vulnerabilità, stabilità per i nuclei coinvolti, qualità urbana, sostenibilità ambientale e coesione sociale.

La quarta indicazione riguarda la territorializzazione delle politiche. Le condizioni di vulnerabilità non si manifestano in modo uniforme. Esse assumono forme diverse nei quartieri, nelle microaree urbane, nei contesti periferici, nelle aree dismesse e nei territori nei quali si sommano fragilità sociali, carenza di servizi, degrado edilizio e difficolta di accesso al mercato. Una buona amministrazione deve quindi saper leggere il territorio, costruire reti e orientare gli interventi in funzione dell'intensità effettiva del bisogno.

4. Conclusioni

Le esperienze di Homes4All e del Villaggio Barona mostrano che l'innovazione amministrativa nelle politiche dell'abitare non consiste soltanto nell'introduzione di nuovi strumenti finanziari o nella realizzazione di singoli interventi edilizi. Essa risiede nella capacità di costruire processi pubblici integrati, nei quali il risultato abitativo è connesso alla rigenerazione urbana, al welfare, alla sostenibilità, alla partecipazione e alla valutazione del valore prodotto.

La Pubblica Amministrazione è chiamata, in questo ambito, a una funzione più evoluta: non soltanto autorizzare, finanziare o controllare, ma costruire regia, rendere coerenti le azioni dei diversi soggetti, garantire la finalità pubblica degli interventi, presidiare la qualità sociale delle trasformazioni e misurare gli esiti. Le buone pratiche dell'abitare diventano così esempi concreti di una PA orientata all'impatto, capace di trasformare risorse immobiliari, capitale sociale, competenze tecniche e collaborazione istituzionale in valore pubblico.

In questa prospettiva, le politiche dell'abitare rappresentano un campo di osservazione privilegiato per misurare non soltanto la capacità di risposta al bisogno sociale, ma anche la qualità dei processi amministrativi: integrazione dei dati, cooperazione tra soggetti, costruzione di partenariati, presidio dell'interesse generale, monitoraggio e valutazione degli effetti prodotti.

CAPITOLO 3
Analisi di settore su comparti di servizi

a cura di Carla Collicelli[69]

1. Introduzione

1.1. Obiettivi e metodologia

Le due ultime edizioni della Relazione sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, pubblicate dal CNEL nel 2024 e nel 2025, hanno fatto tesoro di una impostazione innovativa, varata nel 2024. In particolare, il capitolo dedicato alla analisi di alcuni dei più importanti Settori dei servizi pubblici è stato impostato a partire da quella data secondo una modalità originale, fortemente orientata alla valutazione dell'impatto generato dal comparto sugli utenti dei servizi pubblici, cittadini e imprese, nel quadro degli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

I diversi settori analizzati hanno trovato nelle due edizioni della nuova serie una trattazione molto ampia, sia per quanto riguarda l'arco temporale considerato che rispetto alle variabili da esaminare. L'insieme del nuovo approccio metodologico e di contenuto, assieme alla ricchezza dei contributi prodotti, ha consolidato ed aumentato il valore della Relazione e dello specifico capitolo in modo particolare.

Alla luce dell'esperienza pregressa, e nell'intenzione di migliorare ulteriormente la fruibilità del lavoro, pur salvaguardandone la continuità, per l'edizione 2026 ci si è orientati nella direzione di una ancora maggiore focalizzazione sugli elementi di valutazione di sistema e sull'attualità dell'analisi e dei dati, con valorizzazione delle evidenze il più possibile recenti e la predisposizione, nei limiti del possibile, di una sintesi strategica di settore in termini di punti di forza e di debolezza, e di miglioramenti e criticità rispetto al periodo precedente.

Ciò ha condotto ad una revisione attenta dello schema di lavoro, ed in particolare della strumentazione valutativa proposta ai diversi redattori dei vari capitoli settoriali, senza venir meno, ed anzi confermando l'obiettivo alla base del lavoro settoriale, che è e resta quello di mettere in evidenza il ruolo cruciale svolto dalle Amministrazioni nella direzione di assicurare l'efficienza e l'efficacia dell'azione di servizio, alla luce degli obiettivi strategici generali e di settore.

Dal punto di vista dei settori analizzati, per l'edizione 2026 del capitolo sui Settori si è convenuto di adottare un criterio di parziale rotazione. Si è deciso quindi di mantenere i due settori della Salute e dell'Educazione, ai quali vengono affiancati i settori del Lavoro e delle Infrastrutture e Trasporti.

Di conseguenza l'articolazione del presente Capitolo prevede, dopo un primo paragrafo di Introduzione e sintesi, i seguenti paragrafi settoriali:

- Salute, con riferimento all'obiettivo 3 dell'Agenda ONU per lo Sviluppo Sostenibile
- Educazione, con riferimento all'obiettivo 4 dell'Agenda ONU
- Lavoro, con riferimento all'obiettivo 8
- Infrastrutture e trasporti, con riferimento all'obiettivo 9.

69 Carla Collicelli, Sociologa del Welfare e della salute, Docente di Comunicazione Scientifica e Biomedica all'Università La Sapienza di Roma e Senior Expert ASviS. All'A. va attribuito anche l'intero par. 1 Introduzione.

Agli estensori delle diverse analisi settoriali, organizzati in gruppi di lavoro che comprendono referenti delle principali istituzioni di settore e dei più quotati centri di ricerca e assistenza tecnica nei diversi ambiti analizzati, è stato quindi chiesto di dare priorità ai seguenti aspetti valutativi:

1. Le caratteristiche recenti e le eventuali novità del comparto dal punto di vista della domanda di servizi, dei servizi offerti, delle risorse disponibili (umane, finanziarie, infrastrutturali e tecnologiche), dei trend di utilizzo, dei modelli di erogazione e delle normative.
2. I punti di forza del settore ed i miglioramenti registrati nel 2025 (o nell'ultimo anno disponibile) rispetto agli obiettivi strategici (eventualmente in confronto con altri paesi UE).
3. I punti di debolezza, i ritardi e le lacune che si rilevano nel 2025 (o ultimo anno disponibile) rispetto agli obiettivi strategici (eventualmente in confronto con altri paesi UE).
4. La qualità dei servizi erogati, come emerge sia sulla base dei dati disponibili (qualità oggettiva) che delle valutazioni degli utenti finali e degli operatori (qualità soggettiva/percepita).

Complessivamente si può dire che tutti i settori analizzati mostrano, nel periodo più recente e rispetto al recente passato, chiari segnali nella direzione della messa a punto di strumenti e metodologie sempre più avanzate per la realizzazione degli obiettivi strategici, l'aderenza alle tematiche dello sviluppo sostenibile e il soddisfacimento dei bisogni di cittadini e imprese. Il che configura un sistema dei servizi pubblici in continua progressiva transizione verso modelli più inclusivi, flessibili e orientati agli esiti.
In particolare, i programmi legati alla attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) stanno dando un contributo importante alla rimodulazione degli obiettivi strategici di settore, alla attuazione dei relativi interventi ed alla costruzione di servizi fortemente collegati agli obiettivi dello sviluppo sostenibile.

Le parole-chiave che in tutti i settori vengono poste al centro della programmazione e della gestione dei servizi sono difatti gli stessi che fanno da cardine nelle riflessioni sulle strategie di sostenibilità: integrazione, equità, riallocazione delle risorse, investimenti produttivi, partecipazione, analisi dei bisogni e della domanda, valutazione di impatto, capitale umano, equilibri eco-sistemici, valutazione di qualità, soddisfazione degli utenti, transizione tecnologica, transizione ecologica.

In molti casi importanti obiettivi sono stati raggiunti, in altri casi la strada da compiere è ancora lunga, e in tutte le analisi settoriali qui proposte emerge il peso dei vincoli finanziari, amministrativi e burocratici che spesso sono alla base dei principali impedimenti rispetto ad una celere ed adeguata realizzazione degli obiettivi formulati.

1.2. Le caratteristiche generali dei settori analizzati

I settori analizzati (salute, educazione, lavoro e infrastrutture e trasporti) costituiscono 4 ambiti di vitale importanza per la vita collettiva del paese. Essi interessano l'esistenza di tutti i cittadini, delle famiglie e delle imprese, in quanto ambiti di servizio fondamentali per la tutela della salute e del benessere, per la crescita personale, la cultura individuale e collettiva e lo sviluppo delle competenze, per l'accesso al lavoro, la qualità della vita lavorativa, la tutela degli occupati e per la mobilità e la infrastrutturazione dei territori, tassello necessario ai fini dello sviluppo sociale ed economico e della convivenza.

Dal punto di vista del *peso dei relativi settori* di servizio nel paese, si può dire che dall'analisi qui condotta risulta evidente lo sforzo compiuto per consolidare l'offerta rendendola sempre più adeguata alle esigenze della domanda. Ciò avviene in sanità attraverso il processo di lento e progressivo adeguamento del modello assistenziale da un approccio custodialistico ad uno basato sulla presa in carico multidimensionale di tutte le categorie di individui, anche sani, e grazie ad una sempre maggiore integrazione dei servizi sanitari con i servizi domiciliari e le strutture di prossimità. Basti pensare alla Assistenza Domiciliare Integrata (ADI), cresciuta tra 2019 e 2021 del 12,5%, e che interessa secondo i dati più recenti 1,7 milioni di persone.

Analoghi processi avvengono nel settore dell'educazione, dove la spesa dei Comuni per i servizi all'infanzia è aumentata del 68,9% in 20 anni, è cresciuta in maniera significativa la partecipazione alla formazione nella fascia 0-3 anni, le università hanno raggiunto il massimo storico di 2,05 milioni di iscritti, ed è scesa la dispersione scolastica dal 14,7% del 2015 all'8,3% del 2025.

In ambito lavorativo, oltre ai noti dati sulla crescita dell'occupazione ed il calo della disoccupazione, l'analisi qui svolta segnala i 3.076.507 beneficiari del Programma di Garanzia di Occupabilità dei lavoratori (GOL), superando il target di 3 milioni previsto dal PNRR, e la crescita degli organici dei Centri per l'Impiego (CPI) del 25%, secondo la recente indagine INAPP, mentre il 44% prevede nuove assunzioni di personale entro il 2026.

Nell'ambito delle infrastrutture e dei trasporti, la dotazione infrastrutturale ferroviaria superiore alla media europea sia per quanto riguarda le linee ad alta velocità sia per la rete ferroviaria convenzionale. Il Trasporto Pubblico Locale (TPL) è un settore rilevante nell'organizzazione della mobilità con circa 830 aziende, e l'offerta erogata nel 2023 è stata pari a circa 1,62 miliardi di vetture nell'autofilotranviario, cui si aggiungono 280 milioni di treni del ferroviario regionale. I passeggeri trasportati nello stesso anno sono stati poco meno di 5 miliardi.

In tutti i settori analizzati, così rilevanti per la vita collettiva, è in corso uno sforzo importante di adeguamento delle risorse impiegate e degli investimenti, da sempre elemento di criticità nelle politiche pubbliche del paese. E viene riconosciuto che la direzione intrapresa è quella di un potenziamento delle risorse, ancora non del tutto sufficiente, ma presente. È ciò che sta accadendo in sanità con un finanziamento stimato per il 2025 di 136,7 miliardi di euro, con un incremento del +2,7% rispetto all'anno precedente e con la destinazione alla prevenzione del 5,6% della spesa sanitaria totale, valore superiore di 2,4 punti percentuali rispetto alla media dei Paesi EU-Ante 1995.

Anche in ambito educativo cresce l'impegno economico, con la spesa totale in istituzioni scolastiche, dal livello pre-primario al post-secondario non terziario, che si attesta in percentuale sul PIL nel 2022 (ultimo anno disponibile) al 2,9% e con un aumento rispetto al 2015 del 5,5%, nonostante una diminuzione marcata del numero di studenti. A livello universitario, tra il 2018 e il 2025 il Fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle università statali è cresciuto da 7,34 a circa 9,4 miliardi (+27,6%).

Grazie al PNRR, il GOL, introdotto con il decreto interministeriale dell'11 novembre 2021 nell'ambito della Missione 5, Componente 1 del PNRR, ha permesso il varo di un Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e del Piano Nuove Competenze, anch'esso previsto dal PNRR.

Il Fondo Nazionale Trasporti (FNT) ha beneficiato di alcuni adeguamenti, con un incremento della dotazione per un importo pari a 100 milioni di euro per il 2022, 200 milioni per il 2023, 300 milioni per il 2024, 350 milioni per il 2025 e 400 milioni per il 2026. Gli investimenti del PNRR consentiranno di rafforzare ulteriormente le dotazioni di linee ad Alta velocità con una variazione pari al 22%. Il rinnovo delle flotte di autobus per il trasporto pubblico locale. A livello nazionale, i 3.525 nuovi mezzi finanziati dal PNRR corrispondono a un incremento del 24% rispetto al parco circolante del 2020.

In nessuno dei settori analizzati gli investimenti in corso vengono giudicati sufficienti ed adeguati al bisogno e per tutti si auspica che gli investimenti e le risorse destinate possano crescere in maniera adeguata negli anni futuri. In particolare, in sanità si segnala sempre più insistentemente come la spesa sanitaria totale pro-capite risulti più bassa rispetto ai Paesi EU-Ante 1995 di ben il -38,9%.

Il potenziamento che viene richiesto riguarda soprattutto le dotazioni organiche. In sanità risulta particolarmente grave la penuria di infermieri e lo squilibrio nella collocazione del personale medico e il sistema soffre della carenza di diverse categorie di professionisti sanitari. Nel 2024 erano circa 287 mila i medici attivi (4,9 ogni 1.000 residenti) e quasi 412 mila gli infermieri (7,0 ogni 1.000), con un rapporto infermieri/medici di 1,4, particolarmente basso rispetto ai valori di altri apesi confrontabili. I medici di medicina generale (MMG) sono in calo del 17,3% rispetto a 10 anni prima. Situazione analoga si ha per i pediatri di libera scelta (PLS).

Nei CPI la valutazione sull'adeguatezza degli organici rispetto a carichi di lavoro e organizzazione degli uffici rimane critica: solo il 31% dei CPI la giudica adeguata; nel 2022 era il 27%. In campo scolastico ed educativo, la difficoltà di reperimento del personale educativo viene considerata a tutti i livelli un ostacolo nella prospettiva di ampliamento dell'offerta avviata con gli stanziamenti del PNRR. In tutti i settori si segnalano criticità relative ai livelli retributivi del personale addetto ai servizi, sempre al di sotto della media europea e comunque non adeguati al costo della vita, specie nelle grandi città.

Al tempo stesso va segnalato che tutti i settori analizzati registrano importanti *novità* sul piano della regolamentazione e dell'apparato normativo. Si tratta di innovazioni che riguardano i modelli gestionali, come nel caso delle Case della Salute e delle altre innovazioni in corso di introduzione in ambito sanitario, le nuove forme di monitoraggio e valutazione di impatto dei servizi e delle politiche in vari campi, il modello di governance multilivello sviluppato in ambito GOL attraverso la collaborazione tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Regioni e Province autonome, il lavoro innovativo svolto da Sviluppo Lavoro Italia con i *Recruiting Days*, occasioni di incontro tra le aziende del territorio e potenziali candidati, e l'organizzazione degli *Edo@Day*, giornate promosse dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dalle Regioni e Province Autonome per far conoscere il programma EDO (Educazione Digitale per l'Occupazione) e la relativa piattaforma di orientamento.

Ancora spiccano l'iniziativa innovativa del Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL), introdotto con il decreto interministeriale dell'11 novembre 2021 nell'ambito della Missione 5 (Componente 1 del PNRR), che costituisce il perno della riforma delle politiche attive del lavoro in Italia, il Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e il Piano Nuove Competenze, anch'essi previsti dal PNRR.

Ulteriori esempi di capacità innovativa si ritrovano nel lavoro dell'Istituto Nazionale Salute Migrazioni e Povertà (INMP), che ha attivato un sistema di monitoraggio dello stato di salute e dell'assistenza sanitaria della popolazione immigrata residente, cui partecipano 8 Regioni e l2 Province Autonome (Piemonte, Lombardia, Trento, Bolzano, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Puglia e Sicilia), e nel lavoro dell'Agenzia Nazionale dei Servizi Sanitari regionali (Agenas).

E va segnalato l'impegno innovativo profuso dall'Osservatorio Nazionale *Sharing Mobility*, e in generale l'impegno per la *sharing mobility*, per la mobilità ciclistica urbana, per il rinnovo delle flotte di autobus e per gli interventi infrastrutturali nel settore idrico, in cui con una riforma PNRR è stato costituto uno strumento programmatorio e di pianificazione unico denominato "Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza del settore idrico" (PNIISSI). In talo processo di programmazione è stato adottato un modello di analisi basato su quattro dimensioni: economico-finanziaria, ambientale, sociale ed istituzionale-governance, coniugando l'analisi di natura tecnica con la dimensione della sostenibilità.

In ambito educativo risultano particolarmente significativi dal punto di vista della capacità innovativa i vari Atti di indirizzo del Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM) e del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), che contengono importanti spunti per la conduzione dei servizi educativi dal punto di vista della valorizzazione delle risorse umane e dei bisogni studenti e il potenziamento dell'offerta. Una particolare menzione meritano lo studio INVALSI (in collaborazione con l'università degli studi di Napoli Parthenope) sulle competenze socio-emotive degli studenti e l'introduzione di un sistema di autovalutazione della qualità nella scuola dell'infanzia, basato su evidenze.

1.3. I punti di forza e i miglioramenti

Tutti i settori analizzati sono caratterizzati da punti di forza e miglioramenti in corso d'opera. In sanità la speranza di vita alla nascita è ulteriormente cresciuta, raggiungendo massimi livelli in Europa e nel mondo (83,7 nella media, 85,7 per le donne), ed anche per la mortalità evitabile tra 0 e 74 anni il paese si colloca in una posizione favorevole, con 16 decessi ogni 10.000 residenti nel 2023, preceduta solo da Cipro e Lussemburgo, e con un significativo miglioramento rispetto al 2022 (17,6). La mortalità per tumori tra gli adulti di 20-64 anni è in costante diminuzione, la sedentarietà mostra segni di miglioramento, sia nell'ultimo anno sia nel lungo periodo, si sta procedendo ad un progressivo superamento della frammentazione della casistica complessa e al miglioramento degli indicatori di tempestività dell'accesso ai trattamenti salvavita per le patologie tempo-dipendenti, e cresce il ricorso alle tecnologie robotiche specie nell'ambito dell'oncologia chirurgica.

In ambito educativo, spicca la marcata riduzione della dispersione scolastica, scesa all'8,3%, mentre nel 2015 si attestava al 14.7%. Altro dato positivo è quello delle competenze digitali degli studenti al secondo anno di scuola secondaria di II grado: oltre 8 studenti su 10 raggiungono competenze digitali di livello almeno intermedio e quasi 1 su 2 il livello avanzato. Si segnalano inoltre la riduzione dei divari territoriali nelle competenze di base in alcune aree meridionali, oltre al già citato massimo storico di

iscritti alle nostre università, pari a 2,05 milioni nell'a.a. 2024/25, +16,9% rispetto al 2018/19, ed al tasso di passaggio scuola-università arrivato al 64,8%, il più alto mai registrato. Si segnala inoltre la Legge 22/2025, concernente l'Introduzione dello sviluppo di competenze non cognitive e trasversali nei percorsi delle istituzioni scolastiche e dei centri provinciali per l'istruzione degli adulti nonché nei percorsi di istruzione e formazione professionale, e l'emanazione di specifiche Linee guida per l'introduzione dell'Intelligenza Artificiale nelle Istituzioni scolastiche.

Per quanto riguarda il lavoro, particolarmente positivo è il rafforzamento in corso del processo di integrazione tra politiche attive e sistemi regionali della formazione, che sta dando un significativo contributo al sostegno della capacità dei servizi di rispondere ai fabbisogni professionali espressi dalle persone e dalle imprese. Per quanto riguarda i *Recruiting Days*, ad esempio, la copertura geografica è stata ampia e ha interessato diciotto regioni italiane, con una concentrazione delle attività nelle aree del Mezzogiorno, in Sicilia (con 483 imprese, 8.334 partecipanti, 12.312 colloqui), Campania (190 imprese, 4.448 partecipanti, 3.600 colloqui) e Puglia (127 imprese, 1.551 partecipanti, 2.083 colloqui), che rappresentano le regioni con la concentrazione più elevata di iniziative e di presenze. Significativo è anche il dato del Lazio (106 imprese, 3.490 partecipanti, 4.189 colloqui), mentre nelle regioni del Centro-Nord i *Recruiting Days* hanno assunto spesso carattere settoriale specializzato – turismo, logistica, manifattura avanzata – o sono state orientate alla popolazione studentesca attraverso i format *Job Day@School* e le sessioni *EDO@Day*, eventi che rientrano nella campagna di promozione dell'iniziativa EDO (Educazione Digitale per l'Occupazione), promossa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dalle Regioni, con la collaborazione di Sviluppo Lavoro Italia. Nell'ambito del Piano straordinario di Potenziamento dei CPI, tra gli interventi realizzati nei 12 mesi precedenti la recente rilevazione INAPP si segnalano gli acquisti di nuova dotazione informatica e digitale (65,2% dei CPI), l'allargamento della disponibilità di servizi e di funzioni digitali (46,3%) e la promozione della digitalizzazione delle procedure (presa in carico, rilascio documenti e certificati: 44,2%).

Il settore delle infrastrutture ha registrato nel corso del biennio 2024-2025 significativi progressi grazie all'attuazione degli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dai programmi complementari nazionali, in particolare per quanto riguarda il consolidamento del percorso orientato alla mobilità sostenibile e all'integrazione tra le diverse modalità di trasporto, l'introduzione di treni regionali e intercity (54 treni già in servizio), di autobus a zero emissioni (1.000 autobus già in circolazione), e il completamento delle prima infrastrutture dedicate alla mobilità sostenibile (253 km di ciclovie). Nel complesso, il quadro del 2025 mostra un sistema infrastrutturale in fase di profonda trasformazione, caratterizzato da importanti avanzamenti accanto a elementi di attenzione che richiedono ulteriori interventi. Un dato particolarmente significativo riguarda il Sud, dove i circa 70 km di nuove infrastrutture hanno determinato un aumento del 55% della dotazione esistente, a fronte di una crescita compresa tra il 12% e il 26% nelle altre macroaree. Ed anche nel caso delle ciclovie urbane emerge una forte concentrazione degli investimenti nel Mezzogiorno, che riceve il 45% delle risorse disponibili.

1.4. I punti di debolezza e le lacune

Non mancano nelle analisi svolte le segnalazioni di ritardi e lacune, riconducibili tutti in larga misura a 3 ordini di cause: la debolezza dei finanziamenti e degli investimenti, i vincoli e la lentezza in ambito burocratico e le difficoltà inerenti i divari di qualità e quantità dell'offerta e il tema dell'equità negli accessi.

In sanità è di largo dominio la criticità relativa ai gradienti sociali e territoriali del mancato rispetto del principio di universalismo e giustizia sociale. La stessa speranza di vita alla nascita presenta differenze sostanziali tra territori, tra Nord e Sud e tra centri urbani e aree interne. La mortalità aumenta al diminuire del livello di istruzione, e le disuguaglianze sociali sono particolarmente accentuate. Dal punto di vista territoriale, i residenti nel Mezzogiorno, ad esempio, vivono il 68,5% degli anni di vita media in buona salute, mentre al Centro-Nord la percentuale supera il 71%. Dal punto di vista sociale, l'abitudine al fumo delle persone di 14 anni e più non mostra miglioramenti, con un dato stabile rispetto al 2016 pari al 20,0%, ed il rischio di rinuncia alle cure per motivi economici, sempre più elevato, colpisce in maniera differenziata i diversi strati di popolazione. Le liste di attesa pesano specie sui redditi bassi e chi non dispone di una copertura aggiuntiva (assicurativa o mutualistica) rispetto a quella del SSN. La

carenza di personale infermieristico e lo squilibrio di quello medico incide pesantemente sulla qualità e l'accessibilità di molti servizi e strutture. I dati del Programma Nazionale Esiti (PNE) e le risultanze statistiche dell'Osservatorio Nazionale Screening mettono in luce persistenti aree di criticità e profili di inefficienza e un marcato e sistematico divario geografico tra le diverse aree del Paese, che richiederebbe interventi strutturali urgenti.

In ambito educativo, l'analisi condotta segnala in termini di criticità relative al personale la cronica differenziazione dei trattamenti economici del personale e la difficoltà di reperimento del personale educativo. Anche in questo caso, come in altri settori, una delle criticità maggiori è quella dell'età anziana del personale, con il corpo docente più anziano d'Europa. Gravano sul settore, inoltre, i persistenti divari territoriali in quasi tutte le competenze indagate tramite le prove INVALSI. Nella scuola secondaria di II grado, forti sono le differenze nelle competenze degli studenti a seconda del percorso (licei, tecnici, professionali) e non cede la polarizzazione degli esiti, soprattutto nella secondaria, ma non solo, tra studenti che acquisiscono competenze soddisfacenti e quelli che faticano a raggiungere traguardi minimi. E in ambito universitario si registrano la bassa quota di laureati tra i 25-34 anni (31,6%), ben al di sotto della media OCSE (48,4%) e il sotto-investimento nella formazione terziaria (0,96% del PIL), anche questa ben inferiore alla media OCSE. I tassi di completamento del ciclo formativo sono ancora troppo contenuti (56% a 6 anni contro il 70% OCSE). Risulta particolarmente bassa l'intensità della spesa in ricerca e sviluppo (1,37% del PIL), lontana da quella dei principali Paesi europei, e si evidenziano performance inferiori nei programmi europei di ricerca (es. ERC e Horizon).

In ambito lavorativo appare ancora inadeguato il collegamento, pur ricercato e al centro di molti interventi, tra offerta formativa e fabbisogni professionali emergenti, che dovrebbe accrescere l'efficacia dei percorsi di aggiornamento e riqualificazione delle competenze e ridurre i fenomeni di mismatch che caratterizzano alcuni segmenti del mercato del lavoro. L'analisi condotta ha permesso di evidenziare le ancora importanti differenze territoriali nella capacità di attivazione delle diverse misure, nella composizione dell'offerta di servizi e nell'intensità del ricorso ai diversi strumenti di politica attiva. Analogamente, si segnala il problema della interoperabilità dei sistemi informativi, rispetto ai quali sarebbe necessario rafforzare la standardizzazione qualitativa dei servizi e migliorare il coinvolgimento delle imprese e dei sistemi produttivi territoriali nella programmazione degli interventi.

In ambito di infrastrutture e trasporti, la capacità dei servizi pubblici di attrarre la domanda di mobilità dei cittadini resta insufficiente, e spiccano i ritardi nella realizzazione di alcune opere strategiche, le disparità territoriali e le difficoltà legate alla complessità amministrativa nella gestione delle infrastrutture. Un altro rilevante punto di debolezza riguarda la distribuzione territoriale dell'offerta dei servizi di TPL, che presenta squilibri forti proprio nelle aree più deboli e più povere del Paese. Lo squilibrio dell'offerta è molto evidente ad esempio a livello urbano. I capoluoghi del Sud e delle Isole dispongono di una quantità di servizi pro-capite inferiore di oltre la metà rispetto alla media nazionale. E il dato forse più preoccupante è quello della forte correlazione tra modello di mobilità sostenibile e livello di reddito territoriale. Ad esempio, l'uso della bicicletta e dei mezzi pubblici è nettamente più diffuso nei comuni dove le famiglie hanno redditi più alti: 5,2% la quota della bici e 13,7% la quota dei mezzi pubblici, contro valori che scendono rispettivamente sotto il 2% e il 3% nei comuni più poveri.

1.5. La qualità dei servizi

Un punto di rilievo nel lavoro svolto è quello relativo alla qualità dei servizi, come analizzata sia sulla base di dati oggettivi disponibili (qualità oggettiva), sia sulla base di valutazioni degli utenti finali e degli operatori (qualità soggettiva/percepita).

Ad esempio, in sanità, molto interessanti sono i risultati dell'indagine promossa e condotta da C.R.E.A. Sanità su un campione rappresentativo della popolazione italiana rispetto alla qualità percepita. Tra i soggetti più apprezzati in ambito sanitario emerge il medico di famiglia (con un livello di soddisfazione media di 7,3/10), mentre la soddisfazione generale 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. Meno soddisfatti sono i cittadini intervistati nell'area dell'assistenza territoriale: la domiciliare si ferma a poco sotto la sufficienza (5,8/10), come anche la residenziale (5,7/10) e i non autosufficienti (5,6/10). Principale fattore di insoddisfazione rimangono i tempi di

attesa, ritenuti inaccettabili dal 62% dei cittadini intervistati e il 45% si ritiene insoddisfatto anche delle attese nelle strutture. Il dato correla positivamente con le risultanze dello studio CREA "Livelli di tutela della Salute: Le Performance Regionali", giunto alla sua XIII edizione, una valutazione delle Performance regionali fatta da 107 esperti scelti in rappresentanza delle principali categorie di stakeholder (Cittadini/Pazienti, Professioni sanitarie, Istituzioni, Management delle Aziende Sanitarie e Industria Life Sciences) del sistema, mettendo insieme diverse dimensioni (Esiti, Equità, Sociale, Appropriatezza, Economico-finanziaria e Innovazione) e diverse le prospettive. Ne è risultato un indice regionale di Performance (2025) che oscilla da un massimo del 55% (fatto 100% il risultato massimo raggiungibile) del Veneto, ad un minimo del 23% in Calabria.

Analogamente è di grande interesse l'indagine ISTAT sulla fiducia in sanità nella popolazione italiana. Se ne ricava un punteggio pari a 7 nei confronti dei medici e di 6,9 per l'altro personale del Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Valori in peggioramento rispetto al 2021. La quota di persone molto soddisfatte per i diversi aspetti del ricovero è significativamente più alta della media nazionale al Nord, dove oltre la metà degli intervistati esprime elevata soddisfazione sia per l'assistenza medica sia per quella infermieristica (50,2%). Da analoga indagine condotta sul personale, risulta che nel triennio 2023-2025, solo il 54,3% dei medici e il 45,6% degli infermieri occupati nell'assistenza sanitaria hanno espresso elevata soddisfazione per la propria attività lavorativa. La quota di medici molto soddisfatti per il lavoro attuale è pari al 69,8%, mentre tra gli infermieri la quota scende al 61,8%. Una forbice di oltre 27 punti percentuali separa il valore pari al 56,5% di medici molto soddisfatti a Trento e l'83,7% dei medici in Molise, mentre tra gli infermieri il divario è di circa 23 punti percentuali tra 51,4% in Campania e 74,8% a Bolzano.

In ambito educativo si segnala l'indagine condotta da Webboh Lab & Sylla con la collaborazione di Studenti.it, in merito alla percezione di qualità del sistema scolastico da parte di un campione autoselezionato di 38.600 studenti, per la maggior parte di secondaria di primo grado. Si riscontra che l'89% dei ragazzi riconosce l'importanza di andare a scuola, sebbene il 52,3% non sempre ne capisca l'utilità. Ma non mancano criticità: l'80% dei ragazzi pensa che la scuola non insegni le cose utili alla vita e il 68,8% prova ansia ad andare a scuola; il 48,6% dei ragazzi ha esperito situazioni di degrado a scuola e circa il 50% teme crolli della struttura. Nonostante le criticità, il 67,5% dei ragazzi è abbastanza o molto soddisfatto. A livello universitario secondo la XXVIII Indagine AlmaLaurea sugli esiti occupazionali della laurea (Rapporto 2026), svolta nel 2025 su quasi 700 mila laureati di 81 atenei, la laurea risulta "molto efficace o efficace" per il 60,4% degli occupati di primo livello e per il 67,4% di quelli di secondo livello.

In ambito di politiche attive del lavoro, sono state svolte indagini di gradimento ai partecipanti di 11 edizioni del *Job Day* su altrettante sedi territoriali – Lecce, Caivano, Palermo, Catania, Campobasso, Matera, Cosenza, Ascoli Piceno, Foligno, L'Aquila e Macerata –, raccogliendo 3.010 risposte da parte dei candidati e 199 da parte delle aziende recruiters. Il quadro che emerge è complessivamente positivo. Il dato più immediato e significativo è la propensione dei candidati a raccomandare l'esperienza: l'84,6% si esprime positivamente, con punte che raggiungono il 97,7% a Caivano e il 91,6% a Macerata – sede alla sua prima edizione – e un minimo del 76,2% a Cosenza, valore che resta comunque ampiamente maggioritario. Inoltra si è sondata l'adeguatezza complessiva delle sedi dei CPI che, nel 2022 (precedente rilevazione disponibile), riguardava appena il 35% dei CPI, mentre nel 2026 si estende al 50,1% di esse, ma con forti disparità regionali. Un 38,2% di sedi parzialmente adeguate evidenzia un bacino di intervento residuo di entità non trascurabile.

Per quanto riguarda la mobilità, l'indagine annuale "Audimob" condotta con cadenza annuale da Isfort, dà conto della qualità percepita dagli utenti rispetto ai diversi mezzi di trasporto utilizzati. Ogni anno da tempo si evidenzia una forbice molto ampia tra soddisfazione percepita (e dichiarata) per l'uso dei mezzi individuali (auto, moto e bici) e soddisfazione per l'uso dei mezzi collettivi; nel primo caso i punteggi medi raggiungono o superano la soglia dell'8 su 10, nel secondo si attestano attorno alla sufficienza o poco più per i mezzi urbani e salgono sopra il 7 per la lunga percorrenza ferroviaria o del trasporto aereo. Nel 2025 e nella prima metà del 2025, per la prima volta dopo la crisi pandemica, gli indici mostrano segnali complessivi di miglioramento. In particolare, tra i mezzi collettivi, progressi significativi si registrano per il bus (urbano ed extraurbano) e per il treno regionale, con punteggi medi che ruotano attorno a 6,2-6,4, ancora distanti dalla soddisfazione percepita per i vettori individuali. Stabile la metropolitana a 6,5 e il treno Intercity e Alta Velocità a 7,2. In miglioramento anche la percezione d'uso dell'aereo (salita a 7,7), del car sharing/pooling (6,4) e del taxi (6,7). Nonostante ciò, la pro-

pensione degli italiani ad utilizzare di più i mezzi pubblici misurata dall'indagine "Audimob" risulta alta, seppure in diminuzione; il 25,8% degli intervistati vorrebbe utilizzare di più un mezzo pubblico a fronte del 10,9% che vorrebbe utilizzarlo di meno. 14% degli intervistati vorrebbe incrementarne il ricorso, a fronte del 27,8% che vorrebbe invece ridurlo.

1.6. L'aderenza agli obiettivi di sviluppo sostenibile

In conclusione, si può dire che in tutti e quattro i settori analizzati appaiono forti gli sforzi compiuti per imprimere ai servizi di riferimento una spinta nella direzione del miglioramento della qualità e della quantità dell'offerta e della adesione alle strategie più avanzate generali e di settore.

In particolare, risultano in continuo aumento gli impulsi verso la realizzazione di un sistema di servizi improntato alla sostenibilità, all'equità, alla qualità tecnologica, sociale e umana ed al superamento delle disuguaglianze e disparità a tutti i livelli.

Ciò conferma il recepimento, ormai consolidato da parte delle istituzioni preposte, dei principi ispiratori del PNRR e delle altre indicazioni che ci vengono sollecitate a livello di Unione Europea e di organismi internazionali, per il miglioramento complessivo delle performance, la crescita della competitività e la tenuta stessa del nostro assetto democratico, così fortemente legato alla soddisfazione delle esigenze e dei bisogni della cittadinanza e delle imprese.

I numerosi dettagli contenuti nei quattro capitoli che seguono, in termini di punti di forza e di punti di debolezza, costituiscono un patrimonio importante che il CNEL mette a disposizione delle istituzioni destinatarie della Relazione sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, nella convinzione che possano facilitare l'azione amministrativa e la gestione dei servizi.

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

a cura di Carla Collicelli[70], con i contributi di CNEL, C.R.E.A. Sanità, INMP e Istat[71]

2.1. Introduzione

L'insieme dei dati e delle analisi prodotte sul settore della salute nell'ambito della Relazione 2026 del CNEL sui servizi pubblici rimandano un quadro caratterizzato anche quest'anno, come negli anni precedenti, dalla presenza di elementi di eccellenza e di criticità. La concomitanza di un livello di finanziamento pubblico inferiore a quello della media europea, che i recenti investimenti non hanno scalfito, e contemporaneamente di una qualità decisamente elevata di offerta ed in particolare di una speranza di vita alla nascita ai massimi livelli in Europa e nel mondo (83,7 nella media, 85,7 per le donne), ne sono testimonianza.

Segnali positivi si riscontrano per quanto riguarda l'efficienza e la qualità dell'offerta di servizi ospedalieri, l'impegno profuso negli ultimi anni per il consolidamento della medicina territoriale, della prevenzione e della continuità assistenziale, in particolare grazie al processo avviato con la Missione 6 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) di istituzione di Case della Comunità, Ospedali di comunità, Assistenza domiciliare e Centrali Operative Territoriali, per il crescente impiego di tecnologie sempre più avanzate, per i successi ottenuti nella lotta a molte patologie particolarmente severe e il miglioramento dei servizi rivolti alla componente anziana della popolazione.

Di particolare interesse, dal punto di vista dell'efficienza gestionale, sono la presenza di un processo di efficientamento del settore ospedaliero, che ha portato a minore ospedalizzazione e maggiore selettività nei ricoveri; gli sforzi impiegati nel promuovere il passaggio da un approccio di tipo custodialistico alla presa in carico multidimensionale per quanto riguarda la cura a lungo termine (LTC); il trend innescato nella direzione di una maggiore integrazione territoriale con i servizi domiciliari e le strutture di prossimità: l'impegno nella prevenzione, specie secondaria; la programmazione di interventi finalizzati alle fasce più deboli della popolazione (anziani, adolescenti, stranieri).

Tra le criticità si segnalano da un lato le conseguenze del basso livello del finanziamento pubblico, in particolare per quanto riguarda il personale, sia in termini di livello delle remunerazioni che di sottodimensionamento degli organici, specie infermieristici e del settore urgenza-emergenza. Dall'altro lato permane critica la situazione delle disuguaglianze di salute, in particolare per quanto riguarda le differenze territoriali in termini di disponibilità di servizi e di filtri all'accesso e relativi tempi di attesa, e per ciò che attiene alle iniquità di tipo sociale, collegate all'educazione sanitaria, agli stili di vita, alla *compliance* e di nuovo alla ancora troppo limitata offerta di servizi rivolti alle fasce deboli della popolazione.

Sono ancora evidenti gli effetti peggiorativi già segnalati nelle precedenti edizioni, dopo la pandemia da Covid-19, in termini di 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), nonché aree di particolare deprivazione, ad esempio in ambito psichiatrico[72]. Il fenomeno della rinuncia a prestazioni, visite o accertamenti diagnostici ritenuti necessari per la salute, ha contribuito a pesare sul livello di equità nell'accesso ai servizi sanitari, in particolare per quanto riguarda l'onere della spesa di tasca propria, che ricade sui pazienti e le loro famiglie.

Segnali contrastanti si rilevano sul piano della percezione e soddisfazione di utenti e operatori. Alta è la fiducia dei cittadini nel Servizio sanitario Nazionale, ma debole è la soddisfazione degli operatori, in particolare con riferimento agli aspetti legati alle entrate economiche, all'orario di lavoro e alle opportunità di carriera.

70 Carla Collicelli, Sociologa del Welfare e della salute, Docente di Comunicazione Scientifica e Biomedica all'Università La Sapienza di Roma e Senior Expert ASviS..

71 Per il CNEL Alessandro Volpe; per C.R.E.A. Sanità Daniela d'Angela, Barbara Polistena e Federico Spandonaro; per INMP Anteo Di Napoli, Christian Napoli e Alessio Petrelli; per ISTAT Alessandra Burgio, Roberta Crialesi e Marilena Pappagallo.

72 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/fpsyt.2024.1494284. PMID: 39758441; PMCID: PMC11695293.

Nel complesso si può dire che i target dell'obiettivo 3 dell'Agenda dell'Onu, relativi a salute e benessere, sono solo parzialmente raggiunti, in un quadro di luci e ombre.

2.2. Strategie, servizi e risorse

a) Le risorse[73]

L'erogazione dei servizi pubblici per la salute è fortemente condizionata dalla disponibilità delle risorse finanziarie, tecnologiche e di personale e dalla crescita della domanda.

Nel 2025 il livello stimato del finanziamento ha raggiunto i 136,7 miliardi di euro, segnando un incremento del +2,7% rispetto all'anno precedente. L'analisi di lungo periodo (2000-2025) evidenzia come la crescita del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale, pur significativa in termini nominali, pari al +3,3% medio annuo, risulti ridimensionata in termini reali: a prezzi costanti (deflazionando con l'indice dei prezzi al consumo) la crescita media annua si ridurrebbe all'1,4%, con la presenza di diversi anni caratterizzati da variazioni negative.

L'analisi per sottoperiodi temporali conferma un progressivo rallentamento della dinamica di finanziamento: nel quinquennio 2000-2005 si è registrata una crescita reale sostenuta (+5,3%), ridottasi al +1,7% tra il 2005 e il 2010, per divenire negativa (-0,5%) nel periodo 2010-2015; è seguita una lieve ripresa tra il 2015 e il 2020 (+1,8% nominale e +1,3% reale), mentre nel quinquennio 2020-2025, malgrado una sostenuta crescita nominale (+2,7% medio annuo), torna negativa (-0,7%) quella in termini reali.

Nel confronto europeo l'Italia presenta una quota di finanziamento pubblico della sanità inferiore rispetto alla media degli altri Paesi; nel 2024, la copertura pubblica si attesta al 74,3%, contro l'81,9% dei Paesi EU-Ante 1995 e il 78,8% dei Paesi EU-Post 1995, con un divario rispettivamente di -7,7 e -4,5 punti percentuali. Mentre si ricorda che a cavallo fra gli anni '80 e '90 la quota pubblica di copertura in Italia risultava superiore a quella europea (fino a +8,2 punti percentuali).

Anche la spesa sanitaria totale pro-capite si attesta nel 2024 su livelli significativamente inferiori rispetto ai principali Paesi europei, con un divario pari al -38,9% rispetto ai Paesi EU-Ante 1995. Il gap tende ad ampliarsi nel tempo, a causa di tassi di crescita italiani sistematicamente più contenuti di quelli medi europei: rispetto al 1990 il differenziale negativo rispetto ai Paesi EU-Ante 1995 si è ampliato di 15,4 punti percentuali; nell'ultimo anno la spesa pro-capite è aumentata del +3,4%, a fronte del +5,8% registrato in media nei principali Paesi europei.

Il divario è riconducibile principalmente alla componente pubblica della spesa sanitaria, che nel 2024 presenta una differenza del -44,6% rispetto ai Paesi EU-Ante 1995. La componente privata mostra un differenziale più contenuto (-13,0%), ma assume un peso crescente nel sistema: nel 2023 la spesa privata incideva per il 2,3% sul PIL, valore peraltro superiore a quello degli altri Paesi europei considerati.

b) I servizi[74]

Per quanto riguarda i servizi erogati, secondo le Schede di Dimissione Ospedaliera (SDO), l'Italia registra il più basso tasso di ospedalizzazione per acuti in Europa, pari a 93,3 ricoveri ogni 1.000 abitanti nel 2023, con una degenza media di 7,1 giorni, superiore alla media di diversi Paesi UE (circa 5,5–5,6 giorni). Nel lungo periodo (ultimo decennio) si conferma una riduzione strutturale dell'attività ospedaliera: -15,7% ricoveri ordinari, -27,9% day hospital e -2,8% posti letto, oggi pari a 3,3 per 1.000 abitanti, con un tasso di utilizzo del 79,9%, sebbene con forti differenze regionali. I tassi di ospedalizzazione sono diminuiti complessivamente di -21,8 per 1.000 abitanti, con un calo più marcato nel Sud (-28,4). La degenza media aumenta nei DRG medici (presumibilmente in relazione alla crescente complessità dei casi ricoverati) e diminuisce in quelli chirurgici, riflettendo l'impatto dell'innovazione tecnologica. Dal punto di vista economico, l'incidenza dell'attività ospedaliera resta stabile, ma il sistema mostra un forte squilibrio tra costi e livelli di remunerazione riconosciuti: le tariffe coprono in media solo il 45,7% dei costi dei ricoveri pubblici.

73/74 Di Daniela d'Angela, Barbara Polistena e Federico Spandonaro, C.R.E.A. Sanità.

In ambito di assistenza residenziale, relativamente alle RSA (Residenze Sanitarie Assistenziali) che rappresentano una componente centrale dell'assistenza agli anziani garantendo cura continuativa e supporto socio-sanitario in un contesto di crescente invecchiamento della popolazione, il modello assistenziale è passato nel tempo da un approccio di tipo custodialistico alla presa in carico multidimensionale, con strumenti come il Piano Assistenziale Individualizzato (PAI) e una maggiore integrazione territoriale con i servizi domiciliari e le strutture di prossimità. Nonostante ciò, permane una forte eterogeneità tra le Regioni, sia in termini di offerta che di qualità assistenziale. A livello regionale, il tasso di ricovero più alto si registra in Emilia Romagna (116,6 ogni 1.000 ab.), quello più basso in Calabria (68,3 ogni 1.000 ab.). In termini di variazione, tutte le Regioni registrano una riduzione dell'indicatore, massima in Puglia (-34,1 ogni 1.000 ab.) e minima in Veneto (-2,3 ricoveri ogni 1.000 ab.). Rispetto alla qualità assistenziale, si possono osservare differenze rilevanti sia negli standard strutturali (spazi, dotazioni e organizzazione delle strutture), sia soprattutto negli standard di personale, con livelli di assistenza molto variabili: da 6 a 72 minuti giornalieri per l'assistenza infermieristica e da 27 a 147 minuti per gli OSS a seconda delle Regioni. Anche i sistemi di accreditamento e controllo, pur basati su principi comuni, presentano applicazioni differenti. Questa variabilità determina livelli di assistenza non omogenei sul territorio, con possibili impatti sulla qualità delle cure offerte agli ospiti. Nel complesso, il sistema appare frammentato, e si evidenzia la necessità di adeguare l'offerta nei livelli e anche negli standard minimi, rendendoli più uniformi e quindi garanti di una maggiore equità nell'accesso e nella qualità dei servizi.

L'assistenza domiciliare, che dovrebbe rappresentare il principale punto di integrazione tra sanità e sociale, mostra ancora forti criticità organizzative e territoriali. Nel 2024 circa 1,7 milioni di persone hanno ricevuto Assistenza Domiciliare Integrata (ADI), con una crescita media annua del +12,5% tra 2019 e 2024, ma con forti differenze regionali (es. +83,0% nella P.A. di Bolzano e -1,0% nel Veneto). Il 79,2% degli assistiti ADI ha più di 65 anni e nel 2024 il 9,4% degli over 64 riceve assistenza domiciliare, in aumento di 3,2 p.p. rispetto al 2019 e vicino al target PNRR del 10%. Tuttavia, l'intensità assistenziale si è parallelamente ridotta: le ore medie annue di assistenza per paziente over 64 sono scese da 15 a 13,3 tra 2019 e 2024 (-2,4% annuo). L'offerta regionale è molto eterogenea, anche nei modelli di assistenza e nella spesa, con differenze tra Regioni che raggiungono le 21 volte nel costo orario. I Servizi di Assistenza Domiciliare (SAD), nel 2023, coinvolgono circa 381.000 persone (+17,7% rispetto al 2018), ma la copertura sugli over 64 resta limitata: 1,0% per SAD socio-assistenziale, 0,6% per ADI integrata e 0,4% per sostegni economici. Nonostante la complementarità teorica, solo 266.090 anziani su oltre 7,2 milioni di over 75 e 2,9 milioni di persone con disabilità ricevono sia ADI che SAD, evidenziando una scarsa integrazione socio-sanitaria. Nel complesso, il sistema cresce nella copertura "nominale", ma a scapito sia dell'intensità assistenziale, sia dell'integrazione socio-sanitaria, indicando la necessità di una governance unitaria e confermando che l'ADI attuale risponde soprattutto a bisogni transitori più che a una vera funzione di *Long Term Care*.

Secondo i dati OCSE la prevenzione rappresenta in Italia il 5,6% della spesa sanitaria totale, valore superiore di 2,4 punti percentuali rispetto alla media dei Paesi EU-Ante 1995. Tuttavia, in termini assoluti la spesa pro-capite è pari a € 104,8 euro, inferiore del 9,4% rispetto alla media dei Paesi EU-Ante 1995. La componente privata incide per il 2% della spesa sanitaria, con un contributo delle famiglie comunque limitato rispetto ad altri contesti europei. A livello complessivo, la spesa sanitaria per la prevenzione ammonta a circa € 6,2 miliardi nel 2024, pari al 4,3% della spesa del SSN, in lieve diminuzione rispetto al 2019 (-0,1 p.p.). Le risorse si concentrano soprattutto su sorveglianza e vaccinazioni (47,6%), seguite dalla veterinaria (18,5%) e dalla prevenzione delle malattie croniche (15,4%), di cui oltre la metà è rappresentata dagli screening oncologici (51,9%).

L'assistenza specialistica ambulatoriale rappresenta la seconda voce di spesa sanitaria dopo l'ospedaliera, ma rimane un ambito ancora caratterizzato da carenze informative. Nel 2023 il SSN conta 9.121 strutture ambulatoriali, in lieve riduzione rispetto al 2013 (-1,0%), di cui il 59,7% private e l'82,8% extraospedaliere. L'offerta risulta fortemente eterogenea e frammentata: le prestazioni medie per laboratorio sono 311.693, quelle diagnostiche 18.715 e le visite 29.941, con marcati divari territoriali, segnati da un forte gradiente di frammentazione scendendo da Nord verso Sud. La componente extra-SSN pesa per il 28,9% del totale. La spesa è cresciuta del +34% rispetto al 2013, con una forte accelerazione post-pandemica (+4,2% annuo vs +1,4% pre-Covid), trainata anche dall'aumento della spesa privata (+6,0% annuo nel 2021-2023). A livello territoriale il costo pro-capite medio è di € 395,5, con valori più elevati nel Nord-Ovest (€ 434,0) e più bassi nel Sud e Isole (€ 343,5). Persistono differenze anche nella composizione della spesa e nell'utilizzo delle strutture tra aree geografiche.

La spesa farmaceutica totale ha raggiunto nel 2024 i € 36,7 miliardi, con una componente pubblica pari al 72,3% e una privata pari a 10,2 miliardi. Nel decennio la spesa pubblica è cresciuta del +4,2% medio annuo (+4,6% nell'ultimo quinquennio), mentre quella a carico delle famiglie del +2,2% (+2,8% nel periodo più recente). Sul piano territoriale emerge una forte eterogeneità della spesa privata, non pienamente spiegata dal livello di reddito. Nel complesso, la crescita della spesa farmaceutica risulta superiore a quella della spesa sanitaria totale, con un'accelerazione nell'ultimo quinquennio.

Per quanto concerne i dispositivi medici, nel 2024 la spesa pubblica monitorata si attesta a € 8,3 miliardi (€ 140,4 pro-capite), in aumento del +5,7% rispetto al 2023 e del +5,5% medio annuo nel quinquennio. A livello regionale si osserva una forte variabilità, con valori che vanno da € 104,3 pro-capite nel Lazio a € 209,2 nel Friuli-Venezia Giulia (mediana € 157,0). La spesa pubblica per i dispositivi medici incide per il 6,2% sul Fabbisogno Sanitario Nazionale (FSN), superando il tetto del 4,4% stabilito a livello normativo: lo sforamento generato è pari a 1,8 punti percentuali. In termini di composizione della spesa, prevalgono i dispositivi medici (72,6%), seguiti da quelli diagnostici in vitro (21,3%) e impiantabili (6,1%). Considerando anche le voci non monitorate quali la protesica, nonché i noleggi e gli ammortamenti, la spesa complessiva raggiunge € 11,1 miliardi (€ 188,1 pro-capite), con un incremento del +37,3% rispetto al dato monitorato. In questa configurazione il range regionale varia da 152,3 euro pro-capite nel Lazio a 249,2 euro nel Friuli-Venezia Giulia. Considerando anche il contributo delle strutture private accreditate, la spesa complessiva stimata del SSN sale a € 244,8–275,5 pro-capite, restando comunque inferiore alla media europea di € 319.

L'assistenza primaria è in una fase di profonda trasformazione: il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM 2017, il Decreto Ministeriale (DM) 77/2022 e poi il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) hanno perseguito l'obiettivo di spostare l'asse dell'assistenza dall'ospedale al territorio. Il processo si confronta però con una forte criticità legata alla riduzione del personale: tra il 2016 e il 2024 i Medici di Medicina Generale (MMG) diminuiscono del 16%, con una dinamica simile per i Pediatri di Libera Scelta (PLS). La riduzione dell'offerta si traduce in un aumento del carico assistenziale, che per i MMG passa da circa 1.190 a oltre 1.400 assistibili potenziali per medico, con valori che in alcune regioni superano i massimali contrattuali. Il fenomeno è disomogeneo: nel Nord il carico medio supera i 1.520 assistibili, mentre nel Mezzogiorno si attesta intorno a 1.300; anche la gestione degli over 64 evidenzia forti differenze territoriali, con carichi più elevati nelle regioni settentrionali come il Friuli-Venezia Giulia rispetto a Sicilia e Calabria.

c) Il personale[75]

In generale il sistema soffre della carenza di alcune categorie di professionisti sanitari. Nel 2024 sono circa 287 mila i medici attivi (4,9 ogni 1.000 residenti) e quasi 412 mila gli infermieri (7,0 ogni 1.000), con un rapporto infermieri/medici di 1,4, particolarmente basso in alcune regioni del Mezzogiorno dove scende a 1,1Nel 2024 i MMG sono 37.173, pari a 6,3 per 10.000 residenti (5,3 in Lombardia e provincia autonoma di Bolzano, 8,0 in Molise), mentre i pediatri di libera scelta (PLS) sono 6.496, 9,1 per 10.000 residenti minori di 15 anni (6,4 nella provincia autonoma di Bolzano, 11,6 in Toscana); il 74,5% assiste oltre 800 persone in età pediatrica.

L'uscita dal mercato del lavoro di molti di questi professionisti costituisce un aspetto critico: circa un terzo dei MMG (32,7%) e dei PLS (36,7%) ha tra i 65 e i 69 anni, con punte elevate nel Mezzogiorno (46,1% in Campania, 45,4% in Calabria) sia per i MMG, (63,5% in Basilicata e 58,3% in Abruzzo) sia per i PLS. Anche i medici specialisti, che nel 2024 sono circa 217 mila (3,7 ogni 1.000 abitanti), hanno un'età media elevata pari a 55 anni e il 42,8% ha oltre 60 anni (sale al 43,4% al centro e al 47,7% al Sud)[76]. L'area chirurgica è la più esposta ai pensionamenti con il 44,8% di medici over 60 e superano la metà in Liguria, Campania e Calabria. In Campania e Calabria, oltre che in Basilicata supera il 50% anche la quota di medici over60enni nell'area medica.

Gli infermieri occupati nel settore di attività economica "Assistenza sanitaria" nel 2023[77] sono 6,2 ogni 1.000 residenti, con un ampio divario tra 8,0 nella provincia autonoma di Bolzano e 5,0 in Campania e

75 Di Alessandra Burgio, Roberta Crialesi e Marilena Pappagallo, ISTAT.
76 ISTAT. Medici specialisti attivi. https://www.istat.it/notizia/medici-specialisti/
77 ISTAT. Registro statistico dei professionisti sanitari. https://www.istat.it/tavole-di-dati/i-professionisti-sanitari-attivi-anni-2021-2023/

Calabria. L'età media è pari a 46 anni e il 9,8% ha 60 anni e più; tale percentuale sale al 13,3% al Sud e al 15,5% nelle Isole (il massimo è pari al 18,7% in Calabria). Il Mezzogiorno si caratterizza per una minore dotazione (5,5 ogni 1.000 residenti) e una quota maggiore di professionisti prossimi alla pensione.

d) Le disuguaglianze[78]

Negli ultimi decenni le disuguaglianze sociali nella salute sono diventate un tema centrale per la salute pubblica. Le condizioni socioeconomiche influenzano l'esposizione ai rischi, gli stili di vita, l'accesso ai servizi sanitari e, di conseguenza, gli esiti di salute e la mortalità. In questo contesto, l'analisi della mortalità per causa in relazione al livello di istruzione, considerato un indicatore della condizione socioeconomica, rappresenta uno strumento fondamentale per misurare e monitorare le disuguaglianze e individuare i gruppi più vulnerabili della popolazione.

Esiste un chiaro gradiente nella mortalità: i tassi aumentano al diminuire del livello di istruzione, e le disuguaglianze sociali sono più accentuate nella popolazione maschile[79]. La fascia di popolazione maggiormente interessata da una mortalità disuguale per condizioni sociali è quella dei 30-69 anni, età in cui le persone con basso livello di istruzione presentano tassi di mortalità significativamente più elevati (nel 2022 pari a 47,2 e 26 per 10mila residenti, rispettivamente uomini e donne) rispetto a quelle con istruzione alta (23,3 e 15,2 per 10mila). Nel 2022, l'indicatore di disuguaglianza relativa RII[80] negli uomini è 2,6 e nelle donne è 2,1.

Con l'avanzare dell'età, oltre 70 anni, quando si verifica circa l'85% dei decessi, le disuguaglianze relative, seppure presenti, diminuiscono e la differenza tra uomini e donne si riduce; tuttavia, aumenta in termini assoluti la differenza nella mortalità per livello di istruzione.

Nel 2022, nella popolazione adulta di 30-69 anni, le disuguaglianze maggiori si riscontrano nella mortalità per le malattie dell'apparato digerente (uomini, RII=4,3) e per le malattie endocrine, nutrizionali e metaboliche (donne, RII=4,5). Le disuguaglianze più contenute si riscontrano nella mortalità per tumori e per cause esterne e traumatismi.

Tra gli anziani, le malattie circolatorie contribuiscono con un elevato numero di decessi alle differenze assolute di mortalità, soprattutto oltre 85 anni di età. Le disuguaglianze nella mortalità per i tumori si osservano unicamente a 70-84 anni, soprattutto negli uomini (RII=1,5). Per le malattie endocrine, nutrizionali e metaboliche importanti disuguaglianze (attribuibili al diabete) si osservano in entrambe le fasce di età anziane, più forti nelle donne (RII=3,0 a 70-84 anni, RII=2,0 a 85 e più). Le disuguaglianze per malattie respiratorie risultano particolarmente evidenti negli uomini di 70-84 anni (RII=2,3), mentre per demenza e malattia di Alzheimer le disparità sono osservabili soprattutto tra le donne con più di 85 anni (RII=1,4). Persistono marcate disuguaglianze nella mortalità per Covid-19, evidenti soprattutto nella classe di età 70-84 anni (RII=1,7 per gli uomini e 1,9 per le donne).

2.3. I punti di forza[81]

Nel 2025, la speranza di vita alla nascita (dati provvisori) ha raggiunto un nuovo massimo storico, con 83,7 anni (81,7 per gli uomini e 85,7 per le donne)[82]. Quasi 3 anni di vita media separano la Campania con 82,1 anni (80,1 anni per gli uomini e 84,1 per le donne), dalla Provincia autonoma di Trento con 85

78 Di Alessandra Burgio, Roberta Crialesi e Marilena Pappagallo, ISTAT.

79 Fonte: Istat, Indagine su decessi e cause di morte; Istat, Registro base degli individui. Approfondimenti metodologici sono disponibili al link: Istituto nazionale di statistica - Istat. 2025. Disuguaglianze nella mortalità per causa in Italia secondo caratteristiche demografiche, sociali e territoriali. Anno 2022. Tavole di dati e Nota metodologica. Roma, Italia: Istat. https://www.istat.it/tavole-di-dati/disuguaglianze-nella-mortalita-per-causa-in-italia-secondo-caratteristiche-demografiche-sociali-e-territoriali-anno-2022/

80 Il *Relative Index of Inequality* (RII) permette di quantificare le disuguaglianze socioeconomiche in relazione a un determinato esito di salute. RII >1 indica una mortalità più elevata tra i gruppi con livelli di istruzione più bassi, mentre RII <1 indica un vantaggio di sopravvivenza per tali gruppi. Più il valore si discosta da 1, maggiore è l'ampiezza della disuguaglianza. Moreno-Betancur, M., A. Latouche, G. Menvielle, A.E. Kunst, and G. Rey. 2015. "*Relative Index of Inequality and Slope Index of Inequality*. A Structured Regression Framework for Estimation". Epidemiology, Volume 26, N. 4: 518-527.

81 Di Carla Collicelli e Alessandro Volpe, CNEL e di Alessandra Burgio, Roberta Crialesi e Marilena Pappagallo, ISTAT.

82 Gli indicatori di questo paragrafo sono disponibili al link: Istat, Aggiornamento indicatori Bes - Aprile 2026 https://www.istat.it/notizia/aggiornamento-indicatori-benessere-equo-e-sostenibile-aprile-2026/.

anni (83 per gli uomini, 87,2 per le donne). L'Italia nel contesto dell'Unione europea (UE) è il terzo paese con la speranza di vita più alta, preceduto a breve distanza da Spagna e Svezia, e ha 2,2 anni di vita media in più rispetto alla media dei 27 paesi dell'UE (81,5 anni nel 2024)[83].

Anche per la mortalità evitabile tra 0 e 74 anni il nostro paese si colloca in una posizione favorevole nell'UE con 16,0 decessi ogni 10.000 residenti nel 2023, preceduta solo da Cipro e Lussemburgo, e con un significativo miglioramento rispetto al 2022 (17,6). Tuttavia, oltre quattro punti separano il Nord-est (14,0) dal Mezzogiorno (18,1) e ben 7,4 punti di differenza si osservano tra la provincia autonoma di Trento (13,2) e la Campania (20,6). Per la componente di mortalità prevenibile (maggiormente legata agli stili di vita) il tasso è 9,8 per 10.000 e le regioni con i valori più elevati sono nel Mezzogiorno (Campania, Sardegna, Calabria e Molise con valori compresi tra 12,2 e 10,9). Anche per la mortalità trattabile, il cui tasso è pari a 6,2 per 10.000, i valori più elevati si osservano in tutte le regioni del Mezzogiorno (solo la Basilicata ha un valore prossimo alla media nazionale).

La mortalità per tumori tra gli adulti di 20-64 anni è in costante diminuzione da molti anni e nel 2022 si attesta a 7,6 decessi ogni 10.000 residenti (8,0 negli uomini, 7,1 nelle donne), era 7,8 nel 2021 e 11,1 nel 2004. Valori più bassi si osservano nel Nord-Est con 6,8 decessi ogni 10.000 residenti (6,1 in Lombardia e Trentino-Alto Adige) e più elevati nelle Isole con un tasso pari a 8,5 (8,8 in Sardegna).

Tra gli stili di vita monitorati dal sistema di indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) dell'ISTAT, la sedentarietà mostra segni di miglioramento, sia nell'ultimo anno sia nel lungo periodo. Nel 2025, le persone di 3 anni e più sedentarie sono il 29,8%, erano il 32,7% nel 2024 e il 42,7% nel 2006. La sedentarietà interessa prevalentemente le donne (32,2% vs 27,3% degli uomini), ma i divari più ampi si osservano nel territorio, con una prevalenza nel Mezzogiorno pari al 42,6%, quasi doppia rispetto al 21,5% registrato al Nord. Il fenomeno è più diffuso in Calabria e Sicilia, il 47,4% e 47,0% rispettivamente, mentre i valori minimi si osservano nelle Province autonome di Bolzano e Trento, rispettivamente 13,6% e 16,0%. La sedentarietà caratterizza soprattutto la popolazione anziana (58,1% a 75 anni e più) e le persone con livello di istruzione basso (49,8% delle persone con al massimo la licenza media). Il 15,8% delle persone di 14 anni e più nel 2025 ha comportamenti a rischio nel consumo di alcol[84], in lieve calo rispetto a dieci anni prima (16,7%), per una riduzione dal 24% al 22% tra gli uomini.

Le condizioni di cronicità e limitazioni gravi tra gli over 74enni[85] sono stabili negli ultimi anni, ma in miglioramento rispetto al passato: nel 2025 il valore è pari al 47,2%, mentre era il 53,9% nel 2013. Le donne sono più colpite da questa condizione rispetto ai coetanei: il 53,4% contro il 38,5%. Ancora una volta è il Sud a risultare svantaggiato, con il 55,6% di over74enni multi-cronici con limitazioni gravi (57,6% in Campania, 57,8% in Calabria), a fronte del 41,2% nel Nord-Est (34,4% nella provincia autonoma di Trento).

L'analisi condotta dal Programma Nazionale Esiti (PNE) dell'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (AGENAS) mette in luce significativi profili di eccellenza ed evoluzioni fortemente virtuose all'interno del sistema ospedaliero italiano, in particolare per quanto riguarda il progressivo superamento della frammentazione della casistica complessa e l'incremento dell'appropriatezza organizzativa. Nell'ambito dell'assistenza ospedaliera, la concentrazione degli interventi chirurgici ad alta complessità in strutture dotate di elevati volumi di attività ha registrato risultati eccellenti nel corso del decennio 2015-2024. Nel settore della chirurgia oncologica, l'esempio di maggior successo è rappresentato dagli interventi per tumore maligno della mammella, dove la quota di casistica trattata in centri conformi alla soglia ministeriale di almeno centocinquanta interventi annui è passata dal 68% del 2015 all'85% del 2024, raggiungendo il 90% se si adotta la soglia di riferimento di 135 interventi utilizzata nel *treemap* del PNE. Una tendenza altrettanto positiva si riscontra per la prostatectomia radicale, la cui quota di casistica concentrata in strutture sopra la soglia dei 50 interventi annui è balzata dal 63% al 82% nel corso del decennio, e per la chirurgia dei tumori maligni del polmone, passata dal 69% al 83% di casi trattati in strutture ad alto volume.

Oltre alla chirurgia oncologica, segnali di marcato miglioramento provengono dagli indicatori di tempestività dell'accesso ai trattamenti salvavita per le patologie tempo-dipendenti, quali l'angioplastica

83 I confronti dell'Italia con i paesi dell'Unione europea sono disponibili al link: Eurostat Database https://ec.europa.eu/eurostat/data/database

84 Proporzione standardizzata con la popolazione europea al 2013 di persone di 14 anni e più che presentano almeno un comportamento a rischio nel consumo di alcol sul totale delle persone di 14 anni e più.

85 Percentuale di persone di 75 anni e più che dichiarano di essere affette da 3 o più patologie croniche e/o di avere gravi limitazioni, da almeno 6 mesi, a causa di problemi di salute nel compiere le attività che abitualmente le persone svolgono.

coronarica percutanea (PTCA) eseguita entro novanta minuti dall'accesso per i pazienti con infarto miocardico acuto con STEMI e l'intervento chirurgico entro quarantotto ore per la frattura del collo del femore nei pazienti ultrasessantacinquenni, i quali mostrano una netta ripresa dei livelli assistenziali dopo le flessioni registrate durante l'emergenza pandemica. Anche sul versante dell'appropriatezza clinica, organizzativa e della sicurezza si registrano avanzamenti sostanziali, testimoniati dal forte incremento della percentuale di day surgery per la colecistectomia laparoscopica, dall'aumento dei pazienti dimessi con degenza post-operatoria inferiore a tre giorni e dalla generale e progressiva contrazione dei tassi di mortalità a trenta giorni per il bypass aorto-coronarico isolato e per gli interventi sulle valvole cardiache.

Un elemento di assoluto rilievo e di forte prospettiva futura all'interno del report 2025 è costituito dagli indicatori di sperimentazione, specificamente introdotti per monitorare l'impatto della trasformazione tecnologica, della mininvasività e della chirurgia robotica nel SSN. L'introduzione di dieci nuovi indicatori ex novo ha permesso di documentare e validare scientificamente il crescente ricorso alle tecnologie robotiche nell'ambito dell'oncologia chirurgica, con particolare riferimento ai tumori maligni di prostata, polmone, utero, rene, colon e retto, nonché l'espansione dei trattamenti transcatetere per le patologie valvolari, assicurando che l'innovazione sia costantemente guidata da criteri di efficacia clinica e sostenibilità economica. Per quanto concerne l'assistenza territoriale, sebbene permangano complessità strutturali, il PNE fornisce un contributo fondamentale analizzando indirettamente i percorsi post-dimissione attraverso il monitoraggio delle ospedalizzazioni evitabili per patologie croniche, come l'asma infantile e la broncopneumopatia cronica ostruttiva, e lo studio degli esiti a lungo termine a dodici mesi per infarto miocardico acuto e ictus ischemico. Questi dati si integrano strettamente con l'area dell'equità, che provvede a stratificare sistematicamente le performance assistenziali in base al genere, alla cittadinanza e al titolo di studio del paziente, consentendo ai decisori politici di identificare precocemente le barriere d'accesso e promuovere un'offerta sanitaria realmente universale ed equa.

2.4. I punti di debolezza[86]

La maggiore longevità del nostro paese non sempre si accompagna ad un miglioramento della qualità della sopravvivenza. La speranza di vita alla nascita in buone condizioni di salute[87] nel 2025 è pari a 59,1 anni, un anno in meno rispetto al 2022, quando il paese era appena uscito dalla pandemia. Nonostante le donne siano più longeve hanno circa due anni in meno di vita media in buona salute rispetto agli uomini (58 vs 60,2). Nel territorio, i residenti nel Mezzogiorno vivono il 68,5% degli anni di vita media in buona salute, mentre al Centro-Nord la percentuale supera il 71%.

La mortalità per demenze tra gli over 64enni nel 2023 è pari a 32,9 decessi per 10.000 residenti, in linea con i dati dell'ultimo decennio, ma in forte aumento rispetto a venti anni prima (20,8 nel 2004). Le differenze di genere sono molto contenute con un tasso di mortalità pari a 35,5 negli uomini e a 34,5 nelle donne, nonostante quest'ultime abbiano una struttura per età più anziana.

L'indice di salute mentale non presenta cambiamenti significativi, rimanendo pari a 68,7 punti anche nel 2025, come nei due anni precedenti, e con scarsi segnali di cambiamento rispetto al 2016 (primo anno disponibile), quando era pari a 68,1. Tuttavia, tale invarianza dipende da un peggioramento tra i giovani e gli adulti di 14-44 anni e un miglioramento alle altre età. In particolare, il peggioramento riguarda le persone di 25-34 anni, con una diminuzione dell'indice da 70,6 nel 2016 a 68,6 nel 2025 e soprattutto le donne di queste età, il cui indice è passato da 69,8 a 66,6. Gli uomini hanno migliori condizioni di salute mentale delle donne, ma un peggioramento si osserva a 20-24 anni con una diminuzione dell'indice da 72,3 a 70,5.

Per quanto riguarda i fattori di rischio per la salute monitorati dal sistema di indicatori BES, al netto delle differenze attribuibili alla struttura per età della popolazione, gli adulti in eccesso di peso[88] risultano nel

86 Di Alessandra Burgio, Roberta Crialesi e Marilena Pappagallo (ISTAT), Anteo Di Napoli, Christian Napoli e Alessio Petrelli (INMP), Carla Collicelli e Alessandro Volpe (CNEL).

87 Gli indicatori di questo paragrafo sono disponibili al link: Istat, Aggiornamento indicatori Bes - Aprile 2026 https://www.istat.it/notizia/aggiornamento-indicatori-benessere-equo-e-sostenibile-aprile-2026/

88 Proporzione standardizzata con la popolazione europea al 2013 di persone di 18 anni e più in sovrappeso o obese sul totale delle persone di 18 anni e più. L'indicatore fa riferimento alla classificazione dell'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) dell'Indice di Massa corporea (Imc: rapporto tra il peso, in kg, e il quadrato dell'altezza in metri).

2025 pari al 44,7%, valore sostanzialmente stabile nell'ultimo decennio, ma la quota di persone con obesità è aumentata da 10,1% nel 2016 a 11,1% nel 2025. Anche l'abitudine al fumo delle persone di 14 anni[89] e più non mostra miglioramenti, con un dato stabile rispetto al 2016 pari al 20,0%, in diminuzione tra gli uomini (da 24,7% nel 2016 a 23,5% nel 2025) e in aumento tra le donne (da 15,6% a 16,6)[90], a fronte del 19,8% nel 2016, che ha determinato una riduzione del gap di genere nella direzione di comportamenti meno virtuosi rispetto al passato. L'indicatore di adeguata alimentazione mostra un peggioramento: nel 2025 solo il 16,5% delle persone di 3 anni e più consuma almeno 4 porzioni di frutta e/o verdura al giorno.

Anche dalle analisi condotte da INMP su dati Istat si rileva, soprattutto negli anni successivi alla crisi del 2008, un rischio maggiore di rinuncia a prestazioni sanitarie per motivi economici (anche per l'acquisto di farmaci da banco o coperti da ticket)[91]; inoltre, barriere normative, burocratiche, culturali hanno ulteriormente limitato l'accesso di persone più vulnerabili.

Nel 2024, il 9,9% dei residenti riferisce che negli ultimi 12 mesi ha rinunciato a visite mediche[92] o esami specialistici dato in aumento, non soltanto rispetto al dato del 2023 (+7,6) ma anche rispetto a quello del periodo pre-pandemico (6,4%).

La percentuale delle rinunce varia sensibilmente a seconda del numero di prestazioni già ricevute: si attesta al 14,5% nella popolazione che ha già effettuato nei 12 mesi precedenti l'intervista almeno una visita o un accertamento diagnostico e scende al 4,5% tra coloro che non hanno ricevuto in precedenza né visite né accertamenti.

Le principali motivazioni riferite sono state la lunghezza delle lunghe liste di attesa (6,8%) e per la difficoltà di pagare le prestazioni sanitarie (5,3%); quest'ultimo dato è particolarmente preoccupante, in quanto nel 2024 il 23,9% degli individui (+4% rispetto al 2023) si è fatto carico l'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 che ha determinato una riduzione del divario territoriale. Nel Centro-nord si rinunzia 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 istruiti 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 anziane[93].

La rinuncia a visite o accertamenti sanitari per motivi economici costituisce un 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.

Gli immigrati costituiscono ormai un'ampia porzione della popolazione residente in Italia (9,4% al 31 dicembre 2025), e hanno, come è noto, migliori condizioni di salute generali rispetto alla popolazione au-

89 Proporzione standardizzata con la popolazione europea al 2013 di persone di 14 anni e più che dichiarano di fumare attualmente sul totale delle persone di 14 anni e più.

90 Proporzione standardizzata con la popolazione europea al 2013 di persone di 3 anni e più che consumano quotidianamente almeno 4 porzioni di frutta e/o verdura sul totale delle persone di 3 anni e più.

91 Petrelli A, Rosano A, Rossi A, Mirisola C, Cislaghi 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

92 Sono escluse le visite odontoiatriche.

93 ISTAT. Rapporto annuale 2025. ISBN: 978-88-458-2173-8 https://www.istat.it/it/archivio/295254.

toctona (6,7). 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 2022[94], 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 e dovrebbero 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.

I dati del Programma Nazionale Esiti e le risultanze statistiche dell'Osservatorio Nazionale Screening mettono in luce persistenti aree di criticità, profili di inefficienza e un marcato e sistematico divario geografico tra le diverse aree del Paese che richiedono interventi strutturali urgenti. All'interno del report PNE, il fenomeno della frammentazione della casistica ospedaliera per alcune procedure chirurgiche di altissima complessità rimane un elemento di forte preoccupazione epidemiologica. Il caso più emblematico e grave è rappresentato dalla resezione pancreatica, una procedura chirurgica tra le più complesse, per la quale, a fronte di un incremento dei ricoveri nazionali del 16% nel corso del decennio, persiste una forte frammentazione sul territorio nazionale. Nel 2024, su 214 strutture che hanno effettuato questo intervento, soltanto 17 hanno raggiunto la soglia di attività raccomandata dalla letteratura scientifica di almeno 50 interventi annui. Di conseguenza, ben tre pazienti su dieci ricevono ancora assistenza in centri caratterizzati da volumi inferiori a trenta interventi l'anno, con evidenti ripercussioni sulla sicurezza delle cure. Questo quadro mostra una drammatica asimmetria geografica, poiché delle 17 strutture sopra soglia, ben 9 si trovano nelle regioni del Nord Italia e 5 nel Centro, mentre appena 3 sono attive nel Sud e nelle Isole, dove la quota di casistica centralizzata in centri idonei si ferma ad un drammatico 28%, alimentando il fenomeno della mobilità sanitaria passiva.

Una dinamica persino regressiva rispetto al passato si osserva nella chirurgia del tumore maligno del retto, dove il numero di strutture ad alto volume è sceso dalle 30 unità del 2015 alle sole 16 del 2024, arrivando a concentrare appena il 22% del volume nazionale complessivo e lasciando la quasi totalità dei pazienti in centri frammentati. Ulteriori criticità sul versante ospedaliero emergono nell'area cardiovascolare, dove persiste un numero non trascurabile di ospedali che registrano volumi di attività estremamente bassi per l'infarto miocardico acuto, con casistiche pari o inferiori a cinque casi l'anno, configurando una condizione di potenziale rischio per la sicurezza del paziente. Su un piano più generale, il PNE evidenzia un limite strutturale degli attuali sistemi informativi sanitari, ancora troppo fo-

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

calizzati sull'ambiente ospedaliero e ampiamente inadeguati a tracciare in modo integrato i percorsi territoriali, la medicina generale e l'impiego di nuove tecnologie sprovviste di specifici codici identificativi, impedendo una reale valutazione trasversale della continuità assistenziale.

I nodi critici legati ai divari territoriali trovano una preoccupante conferma nei dati epidemiologici elaborati dall'Osservatorio Nazionale Screening relativi alla prevenzione oncologica secondaria. Nonostante l'avvenuto potenziamento del volume complessivo degli inviti ufficiali trasmessi alla popolazione target, i tassi reali di adesione da parte dei cittadini e la conseguente copertura effettiva rimangono distanti dagli standard ottimali, registrando forti elementi di criticità. Ad eccezione dello screening mammografico, che si posiziona al 51,4% delle donne aventi diritto (al di sopra della soglia accettabile del 50%), la situazione dello screening cervicale registra un'adesione del 40,1%. Ancor più critica è la situazione nello screening colorettale per la ricerca del sangue occulto nelle feci, il cui tasso di adesione complessivo a livello nazionale non supera un preoccupante 33,3%, lasciando due terzi della popolazione target priva di protezione preventiva organizzata.

In tutti e tre i programmi di prevenzione secondaria si conferma in modo nitido e marcato il tradizionale gradiente geografico Nord-Sud. Le regioni settentrionali e centrali, insieme alle province autonome, dimostrano una consolidata capacità organizzativa e un'elevata propensione alla risposta da parte della cittadinanza, con tassi di adesione che sfiorano o superano i livelli di accettabilità europei. Al contrario, il Mezzogiorno d'Italia sconta ritardi infrastrutturali cronici, carenze di personale e livelli di partecipazione profondamente depressi. Questa frattura istituzionale è evidente nelle regioni sottoposte a piani di rientro, tra le quali spicca la Calabria, che registra il valore di adesione più basso d'Italia in termini di screening preventivo, testimoniando un'incapacità delle reti di medicina preventiva locale di raggiungere e ingaggiare efficacemente la popolazione.

2.5. Strategie, servizi e risorse

a) La soddisfazione dei cittadini[95]

Per quanto riguarda la qualità percepita e la soddisfazione, C.R.E.A. Sanità ha promosso una *survey*, condotta su un campione rappresentativo della popolazione italiana, per analizzare l'esperienza dei cittadini con il SSN.

Dalla survey emerge come il sistema sanitario pubblico sia considerato un pilastro fondamentale, ma percepito in difficoltà nel rispondere ai bisogni. Tra gli aspetti più apprezzati emerge il medico di famiglia (soddisfazione media 7,3/10). Ancora migliore è la valutazione sull'accesso ai farmaci, che raggiunge il livello di 8/10. I servizi ospedalieri e ambulatoriali ottengono giudizi complessivamente sufficienti (tra 6,3 e 6,9/10), come anche le prestazioni di prevenzione e ambulatoriali (6,7–6,8/10).

Meno soddisfazione è generata dalle aree dell'assistenza territoriale: la domiciliare si ferma a poco sotto la sufficienza (5,8/10), come anche la residenziale (5,7/10) e i non autosufficienti (5,6/10). Principale fattore di insoddisfazione rimangono i tempi di attesa, ritenuto inaccettabili dal 62% dei cittadini intervistati; il 45% si ritiene insoddisfatta anche delle attese nelle strutture.

Complessivamente, in una ottica di Patient *Reported Experience Measurements* – PREM's emerge come la soddisfazione dei cittadini per i servizi sanitari del SSN oscilli 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. 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.

È stata altresì rilevata una misura di qualità di vita legata alla salute, secondo l'approccio dei PROM's (*Patient Reported Outcome Measurements*): in questo caso si passa dal valore migliore pari a 0,938 QALY (Quality-Adjusted Life Year, anno di vita corretto per la qualità) del Trentino-Alto Adige, al peggiore (pari a 0,840 QALY) dell'Umbria.

95 Di Daniela d'Angela, Barbara Polistena e Federico Spandonaro, CREA Sanità.

Il dato di soddisfazione dei cittadini correla positivamente con le risultanze dello studio promosso dal C.R.E.A. Sanità denominato "Livelli di tutela della Salute: Le Performance Regionali", giunto alla sua XIII edizione. Questa valutazione delle Performance regionali è fatta da 107 esperti scelti in rappresentanza delle principali categorie di stakeholder (Cittadini/Pazienti, Professioni sanitarie, Istituzioni, Management delle Aziende Sanitarie e Industria Life Sciences) del sistema, mettendo insieme diverse dimensioni (Esiti, Equità, Sociale, Appropriatezza, Economico-finanziaria e Innovazione) e diverse prospettive.

Ne è risultato un indice regionale di Performance (2025) che oscilla 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, significativamente distanti dal target ottimale e con un divario fra le Regioni molto rilevante: solo 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.

Le tre Dimensioni dell'Appropriatezza, Esiti ed Equità contribuiscano al risultato per oltre il 60%. In termini di dinamica, nel periodo 2019-2024 si è registrato un miglioramento dell'indice complessivo di Performance che ha interessato in particolare le Regioni del Mezzogiorno, con una riduzione delle disparità regionali: peraltro in larga misura attribuibile agli scarsi progressi delle Regioni migliori.

Come anticipato, si rileva una correlazione positiva tra l'indice di Performance e il livello di soddisfazione dei cittadini: forte in particolare per l'area ospedaliera e quella ambulatoriale, e inferiore per le aree del sociale e della non autosufficienza, nonché dell'assistenza primaria e dell'accesso al farmaco. La minore correlazione registrata per queste ultime aree assistenziali è attribuibile al fatto che 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.

A conferma, infine, della multidimensionalità della performance, la correlazione tra indice di Performance e qualità della vita correlata alla salute risulta minore (0,48), interpretabile osservando come la Performance sia legata a indicatori oggettivi (di esito e accesso), ma la salute percepita dipende da una congerie di fattori, fra cui le caratteristiche sociali, culturali, economiche dei cittadini.

b) La fiducia dei cittadini[96]

In termini di fiducia, nel 2024 le persone di 14 anni e più hanno assegnato un punteggio medio pari a 7 alla fiducia nei confronti dei medici e a 6,9 per l'altro personale del Servizio Sanitario Nazionale (SSN)[97]. Tali valori sono in peggioramento rispetto al 2021 (erano rispettivamente 7,3 e 7,2), anno in cui si stavano ancora vivendo gli effetti della pandemia, ma risultano stabili dal 2022. Nelle regioni, si conferma sostanzialmente il gradiente Nord-Sud osservato nel corso degli anni: per la fiducia nei medici il punteggio medio varia da 7,2 in Piemonte, Bolzano, Trento, Toscana e Umbria a 6,5 in Calabria; per la fiducia in altro personale il punteggio varia da 7,2 in Toscana e Umbria a 6,4 in Calabria.

Circa una persona su cinque ha assegnato un punteggio insufficiente (tra 0 e 5), rispettivamente il 19,0% per i medici e il 19,7% per l'altro personale. La percentuale più elevata si registra in Calabria, rispettivamente 26,1% per i medici e 27,4% per altro personale. Valori molto più bassi si osservano al Centro-Nord: per i medici solo il 15,0% degli intervistati in Umbria e il 15,4% in Piemonte e Toscana assegna un punteggio insufficiente; per l'altro personale la quota è pari al 15,7% in Toscana, 16,0% in Valle d'Aosta, 16,8% in Emilia-Romagna, 16,9% in Piemonte.

Nel triennio 2022-2024, le persone che, per l'ultimo ricovero ospedaliero, hanno dichiarato di essere rimaste molto soddisfatte per l'assistenza medica ricevuta sono il 40,8%. La quota sale al 41,2% per l'assistenza infermieristica, mentre meno di una persona su tre (31,5%) dichiara di essere molto soddisfatta per i servizi igienici[98]. Per questi aspetti non si registrano cambiamenti rispetto all'anno pre-pandemico: nel 2019 i valori erano rispettivamente 40,8%, 41,0% e 30,6%.

96 Di Alessandra Burgio, Roberta Crialesi e Marilena Pappagallo (ISTAT).
97 ISTAT, indagine "Aspetti della vita quotidiana". Alle persone di 14 anni e più si chiede di assegnare un punteggio da 0 (per niente) a 10 (completamente) per indicare quanto si fida dei medici e dell'altro personale del Servizio Sanitario Nazionale.
98 ISTAT, indagine "Aspetti della vita quotidiana". A tutte le persone che hanno avuto almeno un ricovero ospedaliero nei tre mesi precedenti l'intervista, si chiede se siano rimasti soddisfatti dei seguenti aspetti: assistenza medica, assistenza infermieristica, servizi igienici.

La quota di persone molto soddisfatte per i diversi aspetti del ricovero è significativamente più alta della media nazionale al Nord, dove oltre la metà degli intervistati esprime elevata soddisfazione sia per l'assistenza medica sia per quella infermieristica (50,2%) e il 39,8% per i servizi igienici.

Nel confronto tra le regioni, per l'assistenza medica si contrappongono elevate percentuali di persone molto soddisfatte tra i residenti in Liguria (55,7%), Lombardia (52,6%), PA Bolzano (57,0%) e PA Trento (57,6%) a valori molto più bassi nel Lazio (28,4%), Campania (27,4%), Puglia (28,7%) e Calabria (24,7%). Per l'assistenza infermieristica si osservano le stesse regioni contrapposte con valori simili, con l'aggiunta del Veneto tra le regioni del Nord con una elevata quota di persone molto soddisfatte. Relativamente ai servizi igienici sono le province autonome di Bolzano e Trento a fare la differenza, rispettivamente con il 53,6% e il 53,1% delle persone che hanno espresso molta soddisfazione in relazione all'ultimo ricovero.

c) La soddisfazione di medici e infermieri[99]

Rispetto alla soddisfazione degli operatori sanitari, i dati rilevati da Istat denunciano forti differenze tra medici e infermieri[100]. Nel triennio 2023-2025, solo il 54,3% dei medici e il 45,6% degli infermieri occupati nell'assistenza sanitaria ha espresso elevata soddisfazione per la propria attività lavorativa[101], con divari significativi tra Nord e Sud: tra i medici la Lombardia raggiunge il massimo con il 62,3%, mentre il minimo si tocca in Abruzzo (45,5%), Basilicata e Calabria sono appena sopra al 47%; tra gli infermieri si va dal 56,8% della PA di Bolzano al 38,2% in Abruzzo, mentre valori prossimi o inferiori al 40% si osservano in Molise (38,8%), Campania (40,1%), Friuli-Venezia Giulia (40,2%) e Veneto (40,4%).

L'interesse per il lavoro svolto (82,0% tra i medici, 76,2% tra gli infermieri) e la stabilità del lavoro (74,5% tra i medici, 76,2% tra gli infermieri) costituiscono gli aspetti con le percentuali più elevate di professionisti soddisfatti[102]. Tra i medici, l'interesse per il lavoro svolto varia dal 77,7% nel Mezzogiorno (70,9% in Calabria e 73,0% in Basilicata) e l'84% circa al Centro-Nord (91,9% in Umbria, 88,4% in Lombardia, 86,6% in Piemonte). Tra gli infermieri il divario regionale è ampio, variando da 61,6% in Abruzzo a 85,2% nella PA di Bolzano e 84,1% in Emilia-Romagna. In riferimento alla stabilità del lavoro, sia per i medici che per gli infermieri, la quota di professionisti molto soddisfatti si riduce in maniera significativa nel Mezzogiorno (68,3% di soddisfatti tra i medici e 67,6% tra gli infermieri) e si attesta attorno al 62% in Abruzzo per i medici e in Campania per gli infermieri.

La quota di medici molto soddisfatti per il lavoro attuale è pari al 69,8%, mentre tra gli infermieri scende al 61,8%. Una forbice di oltre 27 punti percentuali separa il valore pari al 56,5% di medici molto soddisfatti nella PA di Trento e l'83,7% dei medici in Molise, mentre tra gli infermieri il divario è di circa 23 punti percentuali tra 51,4% in Campania e 74,8% nella PA di Bolzano.

I valori sono molto simili per medici e infermieri riguardo al numero di ore lavorate: solo il 50,6% dei medici e il 49,8% degli infermieri esprime elevata soddisfazione; se l'attività lavorativa è organizzata con turni tra i primi il valore scende al 43,1%, mentre tra i secondi al 47,7%. Basilicata (41,8%), Calabria (42,3%), Campania (43,1%) e Abruzzo (43,9%) sono le regioni con le percentuali più basse di medici soddisfatti per l'orario di lavoro. Molise (40,9%) e Veneto (41,2%) le regioni dove si registrano i valori minimi per gli infermieri.

Quando al professionista sanitario si chiede di assegnare un punteggio alla soddisfazione per il proprio guadagno emerge un ampio divario tra medici e infermieri: il 50,1% dei medici assegna un punteggio da 8 a 10 a fronte del 34,6% degli infermieri. Le quote più basse di medici soddisfatti per il guadagno si osservano in Calabria (42,0%) e Sardegna (42,5%); mentre tra gli infermieri in Emilia-Romagna (25,4%), Liguria (27,1%) e Abruzzo (28,9%).

99 Di Alessandra Burgio, Roberta Crialesi e Marilena Pappagallo (ISTAT).

100 ISTAT, indagine sulle forze lavoro. Al professionista viene chiesto di assegnare un punteggio da 0 a 10 al grado di soddisfazione per i seguenti aspetti: attuale lavoro, guadagno, numero di ore lavorate, stabilità. Viene anche chiesto di assegnare un punteggio, sempre da 0 a 10, a quanto ritiene interessante il lavoro che svolge. Inoltre, solo ai professionisti con rapporto di lavoro dipendente, viene chiesto il livello di soddisfazione per le opportunità di carriera.

101 L'indicatore è calcolato considerando la percentuale di professionisti che hanno assegnato un punteggio medio compreso da 8 a 10 ai seguenti aspetti: attuale lavoro, guadagno, numero di ore lavorate, stabilità, svolge un lavoro interessante.

102 La soddisfazione è riferita alla percentuale di professionisti che hanno assegnato un punteggio da 8 a 10 all'aspetto lavorativo considerato.

Analogo divario tra medici e infermieri si rileva in relazione alle opportunità di carriera di chi ha un lavoro dipendente: risulta soddisfatto il 48,9% dei medici a fronte del 32,0% degli infermieri. Tali valori scendono al 32,7% in Abruzzo, 35,5% in Liguria e 38,4% in Basilicata per i medici; al 24,1% in Emilia-Romagna, 24,4% in Liguria e 25,1% in Friuli-Venezia Giulia per gli infermieri.

Riferimenti bibliografici

- Atella V., Cincotti F., d'Angela D., Polistena B., Spandonaro F., *Il Finanziamento e la Spesa Sanitaria in Italia.* Economia Italiana 2025/2;
- d'Angela D., Polistena B., Spandonaro F., *Livelli di tutela della Salute: le Performance Regionali*, XIII Edizione;
- 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;
- INMP. Quaderni di epidemiologia, n. 9 (in stampa). https://inmp.it/ita/Osservatorio-Epidemiologico/Pubblicazioni/Quaderni-di-Epidemiologia
- ISTAT. *Rapporto annuale 2025*. ISBN: 978-88-458-2173-8 https://www.istat.it/it/archivio/295254;
- 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-;
- Petrelli A, Frova L. (a cura di). *Italian atlas of mortality inequalities by education level*. Epidemiol Prev. 2019;43:1–120. https://doi.org/10.19191/ep19.1.S1.002.;
- Petrelli A, Rosano A, Rossi A, Mirisola C, Cislaghi 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;
- 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/fpsyt.2024.1494284. PMID: 39758441; PMCID: PMC11695293;
- 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);
- Polistena B., d'Angela D., Spandonaro F., *L'insostenibile Staticità dell'intervento pubblico in Sanità e oltre*. Rapporto Sanità 2025, XXI Edizione.

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

di Cristina Stringher (INVALSI), Paola Costantini e Sandra Romagnosi (ANVUR), Angelo Mari (LUMSA)[103]

Sintesi generale di comparto

Sistema 0-6

L'introduzione del sistema integrato di educazione ed istruzione 0-6, nonostante gli sforzi compiuti nei dieci anni trascorsi dalla riforma, sta incontrando ancora notevoli difficoltà nella concreta attuazione. Sembra esistere nel nostro ordinamento una forza di inerzia che tende a salvaguardare l'assetto pregresso, soprattutto se viene meno una decisa spinta volta all'attuazione nei territori. La lista dei problemi è nota ed è stata messa in evidenza nelle diverse relazioni CNEL degli ultimi anni: divari territoriali nella copertura dei servizi; lenta istituzione dei coordinamenti pedagogici e dei poli per l'infanzia; indicazioni unitarie sul curricolo; incerto assetto, qualificazione e status giuridico ed economico del personale; assenza di un percorso unitario di monitoraggio e valutazione. Non basta valorizzare i punti di forza evidenziati dalla recente introduzione dell'autovalutazione nella scuola dell'infanzia, facendo leva sul personale educativo e scolastico fortemente orientato alla professionalizzazione e al miglioramento continuo. È necessario un deciso impulso dal livello centrale di governance, affinché in tutti i territori il sistema 0-6 prenda forma concreta a supporto delle famiglie, della natalità e del benessere sociale.

Istruzione

A fronte di un deciso miglioramento della dispersione scolastica esplicita, già al di sotto dei livelli massimi previsti dagli obiettivi europei 2030, il sistema di istruzione si misura ora con il grande tema della dispersione implicita, puntando verso il suo opposto, ovvero la qualità degli esiti per un'utenza sempre più eterogenea, che richiede equità. Ma il sistema dell'istruzione è inserito in un contesto sociale "VUCA[104]", marcato da profonda volatilità, incertezza, complessità e ambiguità (Laukkonen, Biddell & Gallagher, 2019). I mega-trend globali, quali le sfide geopolitiche, le disuguaglianze socioeconomiche, il calo demografico, l'avvento dell'IA, e la sostenibilità ambientale (OECD, 2025c), delineano questi ambienti VUCA e impattano sui sistemi di istruzione in tutto il mondo, spingendoli talvolta in modo brusco a trovare soluzioni miracolistiche. L'istruzione non può risolvere tutto magicamente, ma può contribuire in maniera determinante a formare quelle teste ben fatte, che Edgard Morin (filosofo e sociologo francese recentemente scomparso) proponeva un quarto di secolo fa (Morin, 2000). "L'educazione deve favorire l'attitudine generale della mente a porre e a risolvere i problemi e correlativamente deve stimolare il pieno impiego dell'intelligenza generale. Questo pieno impiego richiede il libero esercizio della facoltà più diffusa e più viva dell'infanzia e dell'adolescenza, la **curiosità**, che troppo spesso l'insegnamento spegne e che, al contrario, si tratta di stimolare o di risvegliare, se sopita. Si tratta subito di incoraggiare, di spronare l'attitudine indagatrice, e di orientarla sui problemi fondamentali della nostra stessa condizione e del nostro tempo" (Morin, 2000: 16, l'enfasi è nostra). Basterebbe questo a sostenere le nuove Indicazioni Nazionali 2025 e, in particolare, l'Apprendere ad apprendere di bambini, alunni, studenti e docenti, che nella curiosità ha il motore motivazionale. "È quindi necessario un duplice impegno: innovare e aprirsi alle sfide del presente, senza perdere di vista i fondamentali del processo educativo e formativo" (INVALSI, 2025: 190).

Università e ricerca

L'analisi evidenzia un sistema universitario in espansione, con segnali positivi in termini di partecipazione, produzione di laureati e rafforzamento della ricerca, ma ancora caratterizzato da criticità strutturali, in particolare sul piano della qualità, dell'equità territoriale e del collegamento con il mercato del lavoro. In questo contesto, emergono alcune priorità di intervento:

103 Il paragrafo "Sintesi generale di comparto" è attribuibile a Cristina Stringher (INVALSI), che ha coordinato il capitolo, nonché curato i paragrafi Istruzione 1.1, 1.1.2, 1.2.2, 1.3.2, 1.4.2, 1.5.2, 2, 2.1.2, 2.2.2, l'impostazione del paragrafo 3, e il paragrafo 4.2. I paragrafi sul Sistema 0-6 1.1.1, 1.2.1, 1.3.1, 1.4.1, 1.5.1, 2.1.1, 2.2.1, 4.1 sono curati da Angelo Mari (Libera università Maria Santissima Assunta, LUMSA). I paragrafi su Università e Ricerca 1.1.3, 1.2.3, 1.3.3, 1.4.3, 1.5.3, 2.1.3, 2.2.3, 4.3 sono curati da Paola Costantini e Sandra Romagnosi (ANVUR). La tabella 1 è curata dagli autori secondo l'attribuzione dei paragrafi su Sistema 0-6, Istruzione, Università e Ricerca. La revisione del testo è a cura di tutto il gruppo redazionale e delle direzioni ANVUR e INVALSI, che si ringraziano per la collaborazione.

104 Caratterizzati da Volatilità, Incertezza, Complessità, Ambiguità, dalle iniziali in inglese dei termini originali (*Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity*).

- Appare necessario rafforzare il capitale umano, riducendo i tassi di abbandono. Ciò richiede un potenziamento strutturale del diritto allo studio, degli strumenti di orientamento e delle politiche di accompagnamento lungo il percorso universitario, con particolare attenzione alle aree territoriali più fragili.
- È prioritario migliorare il collegamento tra formazione e lavoro. Occorre rafforzare l'integrazione tra sistema universitario e tessuto produttivo, promuovendo tirocini, percorsi professionalizzanti e sviluppo delle competenze richieste dal mercato, in particolare nelle aree STEM.
- Sul piano del finanziamento, appare necessario consolidare il processo di riallocazione delle risorse verso criteri meritocratici, garantendo al contempo un adeguato equilibrio territoriale e sostenendo gli atenei nelle aree con maggiori difficoltà strutturali.
- Particolare attenzione va inoltre posta alla regolazione dell'offerta formativa a distanza. L'espansione delle università telematiche rappresenta un'opportunità per ampliare l'accesso, ma richiede un rafforzamento dei requisiti di qualità, in particolare in relazione al rapporto docenti-studenti e al supporto didattico.
- Infine, è necessario sostenere l'internazionalizzazione del sistema e rafforzare la competitività della ricerca, anche attraverso un aumento degli investimenti in istruzione terziaria e ricerca e sviluppo, ancora inferiori agli standard europei.

Nel loro complesso, le evidenze delineano un sistema in transizione verso modelli più inclusivi, flessibili e orientati agli esiti, ma che richiede un rafforzamento delle politiche pubbliche per garantire qualità, equità e sostenibilità nel lungo periodo.

1. Caratteristiche generali del comparto

In questo capitolo si prendono in esame i dati relativi al Comparto Conoscenza, attraverso un'analisi dei suoi segmenti chiave: Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni (Sistema 0-6), Istruzione primaria e secondaria (Istruzione), nonché Università e ricerca.

Rispetto alle precedenti edizioni della Relazione Annuale CNEL, il focus di quella attuale è la valutazione dell'impatto delle policy sul comparto. L'impatto è qui inteso in modo piuttosto ampio, non tecnicamente come valutazione controfattuale. Attraverso i dati principali, ci si concentra pertanto sugli elementi di valutazione di sistema disponibili in relazione agli obiettivi strategici. Analisi e studi ad hoc sull'impatto di singole politiche di Comparto, ove disponibili, sono citati nel testo.

La trattazione si sviluppa attraverso i seguenti paragrafi: 1. Caratteristiche di comparto (con obiettivi strategici, domanda e offerta di servizi, risorse disponibili e novità 2025); 2. Qualità (oggettiva e percepita) dei servizi erogati; 3. Punti di forza e di debolezza.

1.1. Obiettivi strategici

Gli obiettivi strategici si desumono da una serie di documenti ufficiali del Comparto, quali gli UN SDGs e lo European Education and Training Monitor. Si è deciso di fare riferimento altresì agli atti di indirizzo dei due ministeri di riferimento (MIM e MUR) relativi all'anno 2026 per esplicitare gli orientamenti politici e la loro coerenza rispetto ai dati del 2025 o a quelli più recenti disponibili nel Comparto.

1.1.1 Sistema 0-6

Gli obiettivi strategici 2025-2026 relativi al Sistema 0-6 scaturiscono da diversi documenti di programmazione e vanno inseriti nell'ambito delle indicazioni europee (Consiglio UE, 2022). Più che obiettivi in termini di target numerici, presenti nel PNRR nelle varie rimodulazioni, di cui si è dato conto nelle relazioni precedenti, si danno indirizzi di massima. Tra le priorità politiche del Ministero dell'Istruzione e del Merito per il 2026 (e triennio 2026-2028), il sistema 0-6 è la priorità n. 4, insieme al benessere e diritto allo studio. La priorità è articolata nel modo seguente: "proseguire nelle finalità di: accrescere l'offerta educativa nella fascia 0-6, promuovendo la realizzazione di nuovi nidi e di nuove scuole dell'infanzia, ovvero la messa in sicurezza di quelli esistenti e favorire la costruzione di percorsi educativi integrati sin dai primi anni di vita; aumentare le risorse destinate al sostegno e alla valorizzazione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita ai sei anni, anche al fine di attivare percorsi di for-

mazione in servizio rivolti al personale operante nel settore e il coordinamento pedagogico territoriale, di ampliare e qualificare l'offerta educativa e di implementare un sistema efficace di valutazione e monitoraggio, anche attraverso la partecipazione delle scuole dell'infanzia statali e paritarie al sistema nazionale di valutazione" (MIM, 2026). Ciò è in linea con il quinto Piano di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo di soggetti in età evolutiva (2022-2023), dove si è previsto un obiettivo generale di "garantire il diritto all'educazione ai bambini e alle bambine dalla nascita", articolato in due azioni: Commissione tecnica dei fabbisogni standard, Obiettivi di servizio 2026. Si forniscono ulteriori indicazioni su queste azioni nel paragrafo 1.4.1 relativo alle risorse disponibili.

1.1.2 Istruzione

Complessivamente, nell'Atto di indirizzo, il Ministro dell'Istruzione e del Merito ha individuato dieci priorità per l'azione politica nel 2026 (MIM, 2026). In linea con gli UN SDGs e con gli obiettivi europei per il 2030, le prime tre si riferiscono nell'ordine a:

1. Miglioramento di sistema attraverso la valorizzazione risorse umane, facendo leva sulla formazione del personale.
2. Attenzione ai bisogni degli studenti, che si declina attraverso personalizzazione, orientamento, valorizzazione dei talenti e delle eccellenze, contrasto alla dispersione, riduzione dei divari negli apprendimenti, contrasto al bullismo, promozione della sicurezza a scuola.
3. Consolidamento della riforma dell'istruzione tecnica, raccordo ITS, collegamento scuola-lavoro.

L'ampia priorità 2 sussume tutti e sette gli obiettivi europei contenuti nell'*Education and Training Monitor* (ETM) 2025, nonché alcuni nuovi indicatori proposti nell'ETM, quali per esempio la percentuale di studenti eccellenti nelle prove OECD PISA di lettura, matematica e scienze.

Coerentemente con queste prime tre priorità, la quarta si concentra sul benessere a scuola, favorendo anche gli studenti che, pur privi di mezzi, debbono poter «raggiungere i gradi più alti degli studi», in linea con il dettato costituzionale.

1.1.3 Università e ricerca

Le priorità strategiche per il sistema universitario e della ricerca sono definite nell'Atto di indirizzo 2026 del MUR (MUR, 2026), in continuità con il 2025 e in coerenza con gli obiettivi europei e gli SDG 4 e 10. La prima priorità riguarda il completamento del PNRR e il rafforzamento della governance. La Missione 4 "Istruzione e Ricerca" dispone di 30,3 miliardi, di cui 11,6 gestiti dal MUR.

Le risorse risultano quasi interamente impegnate (il 98% al febbraio 2026), mentre la spesa al dicembre 2025 si attestava di poco al di sotto del 70%. In questa fase, l'obiettivo è stabilizzare gli effetti del Piano attraverso semplificazione, monitoraggio e valutazione d'impatto. La seconda priorità concerne il potenziamento dell'offerta formativa, integrando diritto allo studio, didattica e competenze.

Il sistema italiano presenta criticità strutturali, tra cui una bassa quota di laureati e forti divari territoriali. Il PNRR interviene su borse di studio, alloggi, orientamento e dottorati, mentre resta centrale il rafforzamento del collegamento tra formazione e lavoro, anche attraverso competenze STEM e collaborazione con le imprese.

La terza priorità è l'allargamento della comunità di ricerca. Il MUR punta a valorizzare i dottorati, attrarre e trattenere talenti e rafforzare gli ecosistemi dell'innovazione, migliorando al contempo i meccanismi di reclutamento e il ruolo delle istituzioni AFAM (Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica).

La quarta priorità riguarda il rinnovamento del sistema di programmazione e finanziamento della ricerca, attraverso il PNR 2021-2027 e l'introduzione di un modello più stabile e coordinato, con attenzione alle tecnologie strategiche (IA, digitale, energia, spazio).

La quinta priorità è l'internazionalizzazione. L'Italia presenta ancora livelli contenuti di spesa e attrattività per studenti stranieri, ma mostra segnali di miglioramento. L'obiettivo è rafforzare la partecipazione ai programmi europei e sviluppare reti accademiche e cooperazione internazionale.

Infine, è previsto il consolidamento organizzativo del Ministero, attraverso il rafforzamento delle risorse umane, la digitalizzazione e il miglioramento della capacità amministrativa e comunicativa.

1.2. Domanda di servizi e trend di utilizzo

1.2.1 Sistema 0-6

Rispetto al target europeo del 45% al 2030, i bambini fino a tre anni che frequentano strutture educative, si attestano al 39,4% (anno 2024), con un trend di crescita costante negli ultimi anni (nel 2023, 34,5%; nel 2015, 27,3%), che supera la media europea (39,3%). Rispetto al target europeo del 96% di frequenza della scuola dell'infanzia, i dati mostrano che l'Italia si attesta al 93,5% (anno 2023), in aumento rispetto

al 92,7% dell'anno precedente, ma inferiore alla media dei paesi europei (94,6%) (Commissione UE, 2025). Nell'anno educativo 2023/2024, circa la metà dei gestori di nidi e sezioni primavera (49,9%) ha rilevato un aumento delle domande di iscrizione rispetto all'anno precedente; solo nel 5,4% dei casi le domande sono diminuite, mentre nel 43,6% sono rimaste stabili. Inoltre, il 59,5% dei nidi e delle sezioni primavera non è riuscito ad accogliere tutte le domande di iscrizione per carenza di posti, quota che risulta in aumento negli ultimi anni (49,1% nel 2021/2022). Le liste di attesa nel settore pubblico si formano nel 68,9% delle strutture, a fronte del 54% del privato. È stata stimata l'entità delle liste d'attesa rispetto alle richieste di iscrizione: le domande insoddisfatte superano il 10% in quasi il 70% dei casi e superano il 25% nel 22,9% dei casi. Nel Mezzogiorno, dove l'offerta è storicamente più carente, si formano liste d'attesa più lunghe: nel 28,9% dei casi rimane inevaso oltre un quarto delle domande, contro il 19,9% al Centro e il 21,3% al Nord (Istat, 2026a).

1.2.2 Istruzione

Per il segmento Istruzione, che prevede la frequenza obbligatoria fino ai 16 anni o fino al completamento della scuola secondaria di II grado, i dati sulle iscrizioni ai percorsi di scuola secondaria potrebbe costituire una variabile "proxy" della domanda di istruzione secondaria da parte delle famiglie. Tuttavia, il Ministero non ha diffuso il Focus Principali dati della scuola per l'avvio dell'anno scolastico 2025-2026, pare per motivi tecnici[105].

1.2.3 Università e ricerca[106]

Nell'a.a. 2024/25 il sistema universitario italiano ha raggiunto il massimo storico di 2,05 milioni di iscritti (+16,9% rispetto al 2018/19). La crescita si è verificata nonostante il calo demografico ed è stata sostenuta dall'aumento della propensione dei diplomati a iscriversi all'università. L'espansione non è omogenea tra i comparti. Le università statali registrano un aumento contenuto (+5,7%), le non statali crescono del +19,4%, mentre le università telematiche quasi triplicano gli iscritti (+158,6%)[107]. Queste ultime contribuiscono per circa due terzi alla crescita complessiva, portando la propria incidenza dal 6,8% al 15% del totale. Anche sul fronte delle immatricolazioni, la dinamica delle telematiche risulta nettamente più sostenuta rispetto agli altri atenei (+206,2% rispetto al 2018/19). All'interno del comparto telematico emergono forti differenze tra atenei, con alcuni casi di espansione molto rapida (Pegaso diventa il secondo ateneo italiano per iscritti) e altri in contrazione. Questo andamento segnala un mercato in forte crescita ma anche in fase di assestamento competitivo. Si osserva inoltre una significativa crescita della componente internazionale: gli immatricolati con diploma estero più che raddoppiano (+131,7%), passando dal 2,9% al 5,5% del totale. La maggior parte si concentra negli atenei statali, mentre a livello territoriale il Centro diventa la principale area di destinazione, superando il Nord-Ovest.

1.3. Servizi offerti e modelli di erogazione

1.3.1 Sistema 0-6

Nell'anno educativo 2023/2024 sono attivi 14.570 nidi e servizi integrativi per la prima infanzia, per un totale di circa 378.500 posti disponibili (+3,4% rispetto all'anno precedente). La differenza tra il numero totale di bambini sotto i tre anni e i posti disponibili è in diminuzione, anche per effetto del calo delle nascite (Istat, 2026b): in media ci sono 31,6 posti ogni 100 bambini. Non è stato ancora raggiunto il target europeo del 33%, fissato per l'anno 2010, ed è lontano quello per il 2030 (45%), anche se, come detto, la percentuale sale al 39,4% se si considera la frequenza e non i posti, includendo quindi gli anticipi di iscrizione alla scuola dell'infanzia ed altri servizi. Il tasso di copertura regionale rimane ancora molto differenziato: Nord-ovest, 36,6%; Nord-est, 39,1%; centro 40.4%; Sud, 19,0%; Isole, 19,5%.
Nell'anno 2024-2025, le sedi scolastiche statali per l'infanzia sono 13.071, cui si aggiungono 8.166 paritarie (pubbliche e private); la scuola dell'infanzia è stata frequentata da 1.184.930 iscritti, di cui 768.256 nelle statali e 416.674 nelle paritarie. Il trend è decrescente: nell'anno precedente gli iscritti erano 1.215.474 (MIM, 2025).
Mentre l'iscrizione alla scuola dell'infanzia è garantita a tutti, per l'accesso al nido pubblico (o al privato convenzionato) sono stabiliti da ciascun Comune specifici criteri di priorità, che risultano quindi differenziati e non omogenei. Tali differenze, unitamente alla diversa copertura territoriale dell'offerta, pro-

105 È stata recentemente presentata anche un'interrogazione parlamentare su questo punto delicato (n. 4-06952 del 4 febbraio 2026).
106 Laddove non diversamente specificato, la fonte dei dati relativi al comparto Università è il Rapporto sul sistema della formazione superiore e della ricerca 2026 | ANVUR.
107 Per le università telematiche, la data di estrazione dei dati può determinare una sottostima dei valori dell'ultimo a.a. osservato, data la dinamica particolarmente rapida di iscrizioni e carriere; le variazioni più marcate richiedono dunque una lettura prudenziale.

vocano un certo grado di disuguaglianza nell'erogazione del servizio. Per l'accesso ai servizi a volte si privilegia il bisogno legato alla situazione familiare, in altre il test di mezzi, legato al livello di Isee. L'89,5% dei regolamenti comunali prende in considerazione la condizione di disabilità, spesso con priorità assoluta di accettazione della domanda (57,6%) o con l'attribuzione del punteggio massimo per la formulazione della graduatoria (18% dei casi). La seconda condizione più ricorrente è l'occupazione a tempo pieno di entrambi i genitori (88,2% dei regolamenti comunali). L'appartenenza a nuclei familiari presi in carico o segnalati dai servizi sociali per situazioni di grave disagio sociale e/o economico è al terzo posto (75,9%). Altre situazioni critiche, come il caso di bambini orfani di uno o entrambi i genitori, o la presenza di un genitore con disabilità, sono valutate in modo molto eterogeneo sul territorio: in alcuni Comuni ricevono punteggi elevati, mentre in altri non vengono considerate (Istat, 2026a).

1.3.2 Istruzione

Non è possibile, per i motivi sopra richiamati, rendere conto in modo esaustivo dei modelli di offerta erogati, divisi per esempio per tipo di gestione (pubblica o privata), sui quali proprio la pubblicazione il Focus Principali dati della scuola per l'avvio dell'anno scolastico 2025-2026 avrebbe potuto fornire i dati essenziali, già utilizzati nelle passate edizioni della Relazione Annuale CNEL.

1.3.3 Università e ricerca

Nel periodo 2018-2024 i diplomi di laurea sono aumentati da 327 mila a circa 414 mila, con una lieve flessione nel 2022. Nel 2024 prevalgono le lauree triennali (56,2%), seguite da magistrali (34,5%) e ciclo unico (9,3%). Rilevante la crescita degli atenei telematici, la cui incidenza sui titoli rilasciati passa dal 5% a quasi il 18%. Per area disciplinare, nel 2024 domina l'area economico-giuridico-sociale (36,3%), seguita dalle STEM (25,6%), dall'area artistico-letteraria e dell'educazione (20,8%) e dall'area sanitaria e agro-veterinaria (17,3%). La distribuzione resta complessivamente stabile rispetto al 2018, ma con una crescita più marcata nell'area artistico-letteraria. Si osserva inoltre una progressiva diversificazione dell'offerta formativa verso percorsi *post lauream* (master e specializzazioni), che aumentano il loro peso nei proventi degli atenei. Infine, emergono modelli organizzativi differenziati: le università tradizionali operano prevalentemente in presenza, con costi concentrati sul personale, mentre le telematiche adottano modelli digitali scalabili, basati su piattaforme tecnologiche e costi operativi più elevati. Questa distinzione riflette approcci diversi all'erogazione dei servizi formativi.

1.4. Risorse disponibili

1.4.1 Sistema 0-6

Nel 2023, la spesa dei Comuni per i servizi all'infanzia è stata di un miliardo e 751 milioni. In venti anni è aumentata del 68,9% con un andamento di progressiva crescita. La spesa totale comprende la quota rimborsata dalle rette a carico delle famiglie, che è passata dal 17% della spesa totale nel 2003 al 19% nel 2023 (ISTAT, 2026a).

Al netto della contribuzione delle famiglie, le risorse comunali dedicate ai servizi per la prima infanzia sono aumentate del 64,5%: da 861 milioni nel 2003 a un miliardo 416 milioni nel 2023. Rispetto all'anno precedente (2022) la spesa dei Comuni è cresciuta del 3,9%, mentre il contributo delle famiglie è aumentato dell'11,2%.

Alle sezioni primavera ogni anno è destinato un finanziamento statale ad hoc. Per l'anno 2026 sono stati assegnati agli Uffici scolastici regionali 9.411.828 euro per le sezioni aggregate alle scuole dell'infanzia statali o paritarie (9.907.187 euro, l'anno precedente).

La spesa media per ogni posto attivato è, dunque, di circa 4.500 euro, con ampi divari territoriali. Basti considerare che per la spesa corrente pro capite (riferita a tutti i bambini da zero a due anni), la media nazionale è di 1.183 euro, mentre varia da 531 euro nel Mezzogiorno a 1.542 euro nel Centro-Nord, con una distanza ancora più marcata tra il minimo di 234 euro in Calabria e il massimo di 3.314 euro nella Provincia autonoma di Trento.

Dal 2017, la spesa pubblica gestita a livello locale per sostenere la frequenza del nido è integrata dal "Bonus asilo nido", un contributo erogato dall'INPS alle famiglie, a potenziale rimborso delle rette pagate per l'utilizzo di strutture sia pubbliche sia private (nidi, sezioni primavera o servizi educativi in contesto domiciliare). Nel 2024 sono stati erogati bonus a circa 521 mila bambini: coloro che hanno frequentato gli asili nido (520.447 bambini) hanno ricevuto un rimborso complessivo delle rette pari al 54%, ricevendo 205 euro mensili mediamente per 6-7 mesi; per quanto riguarda, invece, il supporto domiciliare, hanno ricevuto il bonus 541 bambini per un importo medio annuo pari a 2.721 euro. La spesa comples-

siva nell'anno 2024 è stata di 716 milioni di euro in aumento rispetto all'anno precedente (654 milioni) (INPS, 2025).
Nella scuola dell'infanzia, al 2022 la spesa pubblica totale per bambino è stata di 8.503 euro e rimane sostanzialmente invariata rispetto all'anno precedente. Ciò colloca l'Italia al di sotto della media OCSE (9.205 euro) (OECD, 2025a)[108]. La spesa totale per la scuola dell'infanzia (inclusa quella pubblica, privata e sovranazionale) rappresenta lo 0,46% del PIL, a fronte della media UE dell'0,56% e OCSE 0,59%; in riferimento alla spesa pubblica, la percentuale italiana è dello 0,38%, a fronte della media UE dello 0,50% e OCSE dello 0,51% (OECD, 2025a).
In termini di investimento, va segnalato che la Commissione Tecnica dei Fabbisogni Standard ha approvato gli obiettivi di servizio 2026 e le relative risorse assegnate ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, della Regione siciliana e della Regione Sardegna (CTFS, 2025). Per il raggiungimento degli obiettivi di servizio sono stati stanziati: 120 milioni di euro nell'anno 2022; 175 milioni nel 2023; 230 nel 2024; 300 milioni nel 2025; 450 milioni nel 2026; 1.100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027. Le risorse sono state allocate nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale (FSC) fino all'annualità 2024 (art. 1, comma 449, lettera d-sexies, legge n. 232/2016), e a partire dall'annualità 2025 e fino al 2028 sono stanziate nel Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi (FELS) (art. 1, comma 496, legge n. 213/2023). Il numero dei comuni finanziati nel 2026 è pari a 5.585. Essi ricevono risorse nella misura di 450 milioni di euro per attivare, nel corso dell'anno, il servizio per 58.565 bambini in età 3-36 mesi. Il numero di comuni finanziati nel 2026 include gli enti in cui i servizi, pubblici e privati sono sotto il 28,88% di copertura della popolazione target.
Per quanto riguarda i fondi PNRR, dalla settima Relazione presentata al Parlamento non risultano ritardi rispetto agli obiettivi da raggiungere entro l'anno 2026, vale a dire l'utilizzazione dei circa 3,8 miliardi di euro disponibili per la creazione di almeno 150.480 nuovi posti nel quinquennio 2022-2026. Altre fonti sottolineano invece il ritardo nell'erogazione della spesa effettiva (Openpolis, 2026). Con la rimodulazione e la disponibilità di risorse aggiuntive si arriverà a realizzare 108.959 posti di asili nido, 32.131 posti di scuola dell'infanzia, cui vanno aggiunti 42.723 posti in nuovi centri polifunzionali, per un totale complessivo di 183.804 nuovi posti per la fascia 0-6 anni. È stato stimato che nel quinquennio di riferimento l'offerta di asili nido risulterà aumentata dell'8,83%. Però a fronte di una riduzione delle disuguaglianze a livello nazionale, si avrà una redistribuzione a favore dei comuni in origine con bassi livelli di posti asili nido, ma in misura minore nei comuni in origine privi di copertura, che spesso sono anche quelli più piccoli (Fondazione Agnelli, 2025).

1.4.2 Istruzione

La spesa totale in istituzioni scolastiche, dal livello pre-primario al post-secondario non terziario, in percentuale sul PIL nel 2022 (ultimo anno disponibile) si attesta al 2,9% (OECD, 2025a: 287). Rispetto al 2015, si osserva un aumento del 5,5%, nonostante una diminuzione marcata del numero di studenti (-3,6%; OECD, 2025a: 288)) per effetto del calo demografico che inizia a sentirsi anche a livello sistemico in Italia. Infatti, con 13.459 USD a parità di potere d'acquisto, la spesa per studente dal livello pre-primario al post-secondario non terziario aumenta nel 2022 rispetto al 2021 (12.481 USD, +7,8%). Il dato italiano si allinea alla media OCSE (13.521 USD), ma supera quella europea a 25, pari a 12.898 USD, probabilmente per effetto degli investimenti in Agenda Sud, Agenda Nord e PNRR volti a colmare i divari territoriali.

1.4.3 Università e ricerca

Tra il 2018 e il 2025 il Fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle università statali è cresciuto da 7,34 a circa 9,4 miliardi (+27,6%). Anche in termini reali si registra un incremento (+7,3%), a conferma di un rafforzamento effettivo delle risorse. Nel confronto internazionale, tuttavia, l'Italia continua a presentare livelli di investimento nella formazione terziaria inferiori agli standard europei e OCSE. Nel 2022 la spesa per studente raggiunge 14.713 dollari a parità di potere d'acquisto, in crescita rispetto al 2018 (+19,6%), ma ancora distante dalla media OCSE (21.444 dollari) e UE25 (20.574 dollari). Anche in rapporto al PIL l'Italia resta in ultima posizione tra i principali Paesi europei (0,96% contro l'1,42% OCSE), con livelli di spesa contenuti sia della componente pubblica sia di quella privata (OECD, 2025a). Il divario appare quindi non solo quantitativo ma strutturale. Parallelamente cambia la composizione del Fondo: si riduce il peso della quota storica (dal 41,5% al 20,1%), mentre aumentano il costo standard e la componente premiale. Questo riequilibrio segnala un progressivo orientamento verso criteri più

108 OCSE è l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, in inglese OECD. Nella trattazione, utilizziamo l'acronimo in italiano nel testo e in inglese per i riferimenti bibliografici. Le cifre nel testo sono state riportate in euro per favorire una comparazione con i dati del segmento 0-3 di fonte ISTAT. In valuta originaria, la spesa pubblica totale per bambino nella scuola dell'infanzia è pari a 9991 USD.

meritocratici e standardizzati. Una parte crescente delle risorse è destinata ai piani straordinari di reclutamento, passati da circa 479 milioni a oltre 1,7 miliardi. Il peso si sposta verso interventi recenti, in particolare il Piano 2022-26, mentre le misure storiche perdono rilevanza. Gli effetti si riflettono sugli organici: i docenti aumentano di oltre il 20% tra 2018 e 2025, con un'accelerazione nel periodo post-pandemico. Anche i dottorandi crescono significativamente, passando da circa 29.000 a oltre 45.000 unità. L'analisi dei bilanci evidenzia modelli economici differenziati. Le università telematiche presentano margini elevati e forte crescita degli utili, grazie a modelli scalabili. Le università statali mostrano margini più contenuti e in riduzione recente, con un peso rilevante del costo del personale, mentre le non statali si collocano in posizione intermedia. Coerentemente, il patrimonio netto cresce in tutti i comparti, ma in misura molto più marcata nelle telematiche. I contributi pubblici restano tuttavia limitati per queste ultime, mentre aumentano per le università non statali. Infine, sul piano infrastrutturale, il Fondo per l'edilizia universitaria mobilita oltre 1,4 miliardi (2021-2035) in cofinanziamento con gli atenei. La distribuzione territoriale evidenzia squilibri, con una maggiore concentrazione delle risorse nelle aree del Nord rispetto alle Isole.

1.5. Novità 2025

1.5.1. Sistema 0-6

Con decreto del Ministero dell'Istruzione e del Merito 9 dicembre 2025, n. 221, è stato adottato il Regolamento recante indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione. Nel documento si precisa che "la scuola dell'infanzia riveste un ruolo strategico nel nostro Paese, poiché fa parte del Sistema integrato "zerosei" (D.Lgs.n. 65 del 13 aprile 2017) e rappresenta la prima articolazione del sistema educativo di istruzione e formazione (D.P.R. n. 89 del 20 marzo 2009), in quanto grado di scuola con una propria identità pedagogica ed organizzativa rivolta a bambini in età compresa fra 3 e 6 anni, al compimento dei quali prende avvio l'obbligo di istruzione". Da ciò traspare il difficile superamento culturale dello split system. Nel 2025, il Ministero ha avviato anche l'autovalutazione a sistema nella scuola dell'infanzia pubblica e privata, con circa 20.000 plessi coinvolti.

1.5.2 Istruzione

Nel segmento Istruzione, il 2025 è stato un anno di forti innovazioni di sistema. Dopo un percorso di gestazione, consultazione e revisione, il decreto 221/2025 relativo alle Indicazioni Nazionali rinnova il curricolo del primo ciclo di istruzione, la cui precedente edizione risaliva al 2012. Il documento del 2025 chiarisce che il profilo dello studente in uscita dalla scuola secondaria di primo grado è fondato sulle otto competenze chiave europee, con un deciso orientamento verso la reale adozione di questo orizzonte di senso da parte delle scuole primarie e secondarie.

Altra novità di rilievo è la Legge 22/2025, concernente *Introduzione dello sviluppo di competenze non cognitive e trasversali nei percorsi delle istituzioni scolastiche e dei centri provinciali per l'istruzione degli adulti nonché nei percorsi di istruzione e formazione professionale*. A seguito di questo provvedimento è stato adottato anche l'avviso pubblico n. 537/2026, relativo a una sperimentazione nazionale finalizzata allo sviluppo delle competenze non cognitive e trasversali nei percorsi scolastici per le istituzioni che intendano aderire alla sperimentazione, presentando progetti per segnalare le proprie esperienze in questo ambito. Per ora, la sperimentazione non prevede finanziamenti alle scuole, ma in prospettiva potrà consentire al Ministero di emanare linee guida per sostenere queste competenze in ogni ordine e grado scolare. Coerentemente con la Legge 22/2025, INVALSI ha condotto il progetto sperimentale Enrich, i cui esiti sono stati presentati in un evento pubblico a fine 2025[109].

Il 2025 segna anche l'anno dell'IA, attraverso l'emanazione di specifiche Linee guida per l'introduzione dell'Intelligenza Artificiale nelle Istituzioni scolastiche. In concomitanza, è stata lanciata la nuova rilevazione delle competenze digitali degli studenti a cura INVALSI, per ora a campione nel grado 10, ovvero al secondo anno di scuola secondaria di secondo grado, di cui si dà brevemente conto nel prosieguo di questa trattazione.

Sempre nel 2025, in coerenza con l'adozione dell'autovalutazione nella scuola dell'infanzia, anche nelle scuole primarie e secondarie è stata avviata la nuova triennalità SNV (Sistema Nazionale di Valutazione) 2025-2028. Tra le principali novità, spicca l'adozione di un questionario per i docenti di ogni ordine e grado, mutuato da quello già sperimentato nelle scuole dell'infanzia. Il questionario interpella i docenti riguardo agli esiti dei discenti in termini di benessere a scuola. Per la prima volta nella storia del sistema

109 I materiali del seminario sono disponibili qui: https://progettoenrich.it/event/lo-sviluppo-delle-competenze-socio-emotive-nella-scuola-risultati-e-riflessioni-dal-progetto-enrich/.

scolastico, con questo strumento sono stati rilevati dati nazionali su questo concetto, i cui esiti sono piuttosto allarmanti (Figura 1). Il questionario consente di raccogliere le dichiarazioni dei docenti anche sulle principali pratiche educative e didattiche adottate in classe, fondamentali per un'autovalutazione delle istituzioni scolastiche basata su evidenze.

1.5.3. Università e ricerca

Nel biennio 2025-2026 il quadro regolativo e valutativo del sistema universitario registra alcune innovazioni rilevanti, orientate a rafforzare la qualità, la comparabilità internazionale e l'efficacia delle politiche pubbliche. Il D.P.R. 12/2026[110], che modifica il D.P.R. 76/2010, introduce un maggiore focus sugli esiti della formazione, prevedendo la rilevazione sistematica delle competenze acquisite dagli studenti, anche attraverso strumenti standardizzati. A partire dall'a.a. 2026/27, tali misurazioni sono destinate a diventare parte integrante dei processi di accreditamento e valutazione della qualità dei corsi, rafforzando il legame tra didattica ed esiti formativi. In ambito europeo, l'adozione dello *European Approach for Quality Assurance of Joint Programmes*[111] e il rafforzamento delle alleanze universitarie favoriscono l'integrazione dei sistemi e lo sviluppo di titoli congiunti, contribuendo alla semplificazione delle procedure di accreditamento e alla dimensione internazionale dell'offerta formativa. Parallelamente, è in corso una riforma delle modalità di reclutamento che prevede il superamento dell'abilitazione scientifica nazionale (ASN), sostituita da requisiti nazionali di qualificazione scientifica per l'accesso ai concorsi. L'intervento mira a semplificare le procedure e a rafforzare l'autonomia degli atenei, rendendo tuttavia più centrale il ruolo dei sistemi di valutazione nel garantire qualità e trasparenza. Infine, con il D.M. 1835/2024[112] si interviene sui requisiti dell'offerta formativa a distanza, introducendo ulteriori elementi di flessibilità. In un contesto di forte espansione delle università telematiche, tale intervento rafforza l'esigenza di un monitoraggio continuo della qualità della didattica. Nel loro complesso, queste innovazioni delineano un sistema in transizione verso modelli più autonomi, internazionalizzati e orientati agli esiti, ma che richiedono un rafforzamento dei meccanismi di valutazione per garantirne la sostenibilità.

2. Qualità dei servizi erogati

Non è sempre semplice distinguere tra qualità oggettiva e percepita. Per esempio, INVALSI classifica come qualità percepita quella rilevata mediante questionario nazionale rivolto a docenti, una misura peraltro molto robusta, ma di percezione appunto. I dati di autovalutazione delle scuole, invece, sono considerati oggettivi, in quanto basati anche sulle prove nazionali INVALSI e frutto della riflessione di più persone partecipanti al nucleo interno di valutazione. L'indagine OECD TALIS 2024 è tra quelle classificate come "qualità oggettiva", ma anche questa indagine presenta alcune percezioni. Consideriamo pertanto qualità oggettiva quella proveniente da fonti ufficiali e rilevate dal personale scolastico a livello censuario o mediante campioni statisticamente robusti, mentre consideriamo qualità soggettiva quella rilevata attraverso le opinioni degli studenti, per il livello di istruzione secondario e terziario. Triangolando i dati su qualità oggettiva e soggettiva, il quadro emergente è sufficientemente articolato e completo, permettendo una più accurata individuazione di luci e ombre dell'intero comparto e di ciascun segmento.

2.1. Qualità oggettiva

2.1.1. Sistema 0-6

Come evidenziato nelle precedenti relazioni, manca, in Italia, un sistema di rilevazione della qualità del sistema integrato dei servizi per l'infanzia, che coniughi qualità processuale e qualità strutturale, qualità oggettiva e qualità percepita, contrariamente a quanto avviene in altri paesi europei (Eurydice, 2025).
A livello locale, seppur in quadro molto eterogeneo, sono presenti esperienze, spesso basate su autovalutazione e adattamenti di modelli internazionali. Alcune regioni (es. Toscana, Emilia-Romagna) hanno sviluppato sistemi più strutturati e progetti di valutazione della qualità. In generale, però, il sistema 0-6 resta frammentato, con obblighi regionali spesso poco definiti e un uso limitato dei dati per il miglioramento (Fondazione Agnelli, 2026).

110 Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 2010, n. 76, concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR).
111 European Approach for Quality Assurance of Joint Programmes - EQAR.
112 Decreto Ministeriale n. 1835 del 6-12-2024 Linee guida per l'offerta formativa a distanza.

Dal 2025, però, il RAV Infanzia introduce un'autovalutazione obbligatoria per le circa 20.000 scuole dell'infanzia pubbliche e paritarie su quattro dimensioni: contesto, esiti percepiti, processi educativi e organizzativi. In questo modo, i dati raccolti hanno consentito a ciascuna scuola di individuare priorità da tradurre in azioni di miglioramento, già inserite nei PTOF 2025. In attesa dei risultati dal Ministero per questa prima rilevazione dell'autovalutazione a sistema nella scuola dell'infanzia, in appendice si forniscono dati chiave su aspetti che concorrono al benessere a scuola. Si evincono percezioni molto più positive delle docenti dell'infanzia su questi temi rispetto a quelli di primaria o secondaria, segno forse di un'attenzione particolare del segmento infanzia verso il benessere a scuola.

2.1.2 Istruzione

Riguardo alla qualità oggettiva nel settore istruzione, le fonti ufficiali disponibili sono molteplici e offrono un quadro ricco di informazioni sulla qualità degli esiti (rilevati mediante prove nazionali INVALSI 2025, progetti sperimentali e indagini internazionali), ma anche sui processi educativi, didattici e organizzativi con impatto sugli esiti, rilevati mediante il Rapporto di AutoValutazione (RAV). In questa sede, si evidenziano sinteticamente i fenomeni salienti, che sono oggetto di riflessione per estrapolare punti di forza e di debolezza del segmento Istruzione riportati nel paragrafo 3.

Tra le informazioni più incoraggianti sugli esiti per gli studenti, desunte dal Rapporto INVALSI 2025, merita particolare attenzione la marcata riduzione della dispersione scolastica, scesa secondo le stime all'8,3%[113], mentre nel 2015 si attestava al 14.7% (EU Commission, 2025). È un risultato davvero eccellente, in quanto "l'aumento della quota di giovani che completa almeno l'istruzione obbligatoria ha effetti positivi sull'inclusione sociale, sull'occupabilità e, più in generale, sulla coesione del Paese" (INVALSI, 2025: 189). Un altro dato positivo è quello delle competenze digitali degli studenti al secondo anno di scuola secondaria di II grado: oltre 8 studenti su 10 raggiungono competenze digitali di livello almeno intermedio e quasi uno su due il livello avanzato, con differenze territoriali più contenute rispetto a quelle rilevate nelle altre competenze delle prove INVALSI. Più in generale, dai risultati delle prove INVALSI 2025 emergono segnali di miglioramento provenienti da alcune regioni del Mezzogiorno, beneficiarie di interventi PNRR, Agenda Sud e Piano Estate. Tra le criticità, si annovera la crescente disuguaglianza, attraverso tre fenomeni collegati: i perduranti divari territoriali nelle competenze degli studenti, generalmente più basse al Sud e nelle Isole, già evidenti nella scuola primaria e più marcati nei successivi segmenti scolastici; le disuguaglianze crescenti nella scuola secondaria di II grado, anche per effetto della differenziazione nei percorsi di studio, evidentemente non adatta a contrastare le iniquità del sistema; la polarizzazione degli esiti tra studenti con buone competenze e crescenti fasce di popolazione che non raggiungono i traguardi minimi. Se da un lato, la riduzione della dispersione scolastica esplicita è una buona notizia, dall'altro i ragazzi che si riescono a mantenere nel sistema sono quelli con competenze più fragili. Di conseguenza, "il sistema scolastico non appare adeguatamente in grado di "tenere insieme" tutte le componenti della sua popolazione" (INVALSI, 2025: 189).

Tra le competenze sondate nel 2025, una novità rilevante è lo studio INVALSI (in collaborazione con l'Università degli studi di Napoli Parthenope) sulle competenze socio-emotive degli studenti 11enni al primo anno di scuola secondaria di I grado (Longobardi & Falzetti, 2025). Il dato principale emerso è la maggiore concentrazione di queste competenze nelle regioni meridionali. "Il Sud, spesso associato a fragilità sul piano cognitivo, rivela invece un capitale socio-emotivo più ricco, con punteggi elevati in curiosità, persistenza ed empatia" (Ibidem: 128), un dato da cui partire anche per rafforzare le competenze cognitive misurate dalle prove INVALSI.

Nel 2025 sono stati pubblicati anche i dati dello *IEA TIMSS 2023 Longitudinal Study*, indagine internazionale innovativa che consente di stimare il guadagno nelle competenze degli alunni in matematica e scienze tra il quarto e quinto anno di scuola primaria (Palmerio & Caponera, 2025). In generale, in tutti i 9 paesi partecipanti si registrano miglioramenti in matematica al quinto anno, ma quelli con crescita media più elevata sono stati Slovenia (+42 punti), Repubblica di Corea (+40 punti) e Italia (+38 punti). Anche in scienze, in tutti i 9 paesi si osservano miglioramenti al quinto anno di primaria, e anche per le scienze quelli con la crescita media più elevata sono stati la Slovenia (+37 punti), la Repubblica di Corea (+34 punti) e l'Italia (+32 punti). L'indagine evidenzia differenze territoriali statisticamente significative negli incrementi nei punteggi medi di matematica e scienze, ad eccezione dell'area Sud e Isole, i cui incrementi nelle due competenze tra il quinto e quarto anno non sono significativi.

Altre luci e ombre si possono identificare attraverso i dati dell'indagine internazionale OCSE TALIS 2024 sui docenti di scuola secondaria di I grado (OECD, 2025b). Tra gli elementi positivi sulla qualità della docenza, emerge la diffusa partecipazione (83% dei docenti) ad azioni di formazione in servizio, per la quale l'83% dei partecipanti riporta impatto positivo (> OCSE, pari a 55%). Il 73% dei docenti italiani di-

113 Il dato Eurostat 2026 è ancora più ottimista: 8,2%.

chiara di raggiungere "molto" o "abbastanza" gli obiettivi didattici, rispetto a una media OCSE di poco superiore al 40%. Le note dolenti riguardano principalmente l'insoddisfazione per il trattamento economico (solo il 23% dei docenti italiani si dichiara soddisfatto dello stipendio rispetto alla media OCSE intorno al 40%) e per l'apprezzamento loro riservato dalla società (14% di docenti d'accordo su questo aspetto, contro una media OCSE di circa il 20%).
Collegate alle competenze degli studenti, quelle degli adulti rilevate mediante l'indagine OCSE PIAAC 2023, presentata a fine 2024, confermano il divario con i Paesi OCSE in tutte le competenze indagate: il punteggio medio italiano per la *literacy* è 245, in *numeracy* è 244 e in *problem-solving* adattivo è 231, a fronte delle medie OCSE rispettivamente pari a 260, 263, 251 punti (INAPP, 2024). Sono molto forti le differenze territoriali, con il Nord Est che si posiziona sopra la media OCSE in *literacy* e *numeracy*, mentre il Sud e le Isole si collocano in fondo alla classifica internazionale in tutte le competenze. Per l'Italia, non si osservano variazioni significative nei tre domini cognitivi rispetto al ciclo precedente dell'indagine. Il rapporto PIAAC mette in evidenza una delle principali debolezze del mondo del lavoro in Italia: la limitata capacità di premiare gli investimenti in capitale umano, rispetto ad altre economie, cosa che non induce i giovani in difficoltà a migliorare le proprie competenze e anzi incentiva quelli migliori ad emigrare. La buona notizia concerne però proprio le nuove generazioni: la fascia d'età 16-24enni è quella che raggiunge i punteggi migliori in tutte le aree di competenza rispetto alle classi d'età più avanzate. Questo aspetto potrebbe essere interpretato come un miglioramento dei risultati a distanza del sistema di istruzione, che sta cercando di colmare i divari nelle prove PISA rispetto ai Paesi OCSE. Anche la partecipazione al mercato del lavoro è un fattore che incide sulle competenze degli adulti, mediamente più elevate tra chi lavora, rispetto ai disoccupati o agli inattivi.
Si segnala infine che nel 2025 le scuole del primo e secondo ciclo si sono autovalutate mediante il RAV, aggiornato da INVALSI per la triennalità 2025-2028 del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV). Non si dispone per ora di dati sui giudizi autovalutativi. Per questo, nella Figura 1 si riportano le dichiarazioni dei docenti interpellati in merito ad alcuni aspetti del benessere a scuola desunti dai RAV pubblicati dalle istituzioni scolastiche. Sono stati coinvolti nella rilevazione tutti i docenti di ogni ordine e grado, inclusa la scuola dell'infanzia: un'operazione imponente e inedita che ha consentito di raccogliere le opinioni del personale scolastico in ordine a esiti degli studenti in termini di benessere a scuola e alle pratiche educativo-didattiche. Come si può notare dalla Figura 1 in Appendice, tutti gli aspetti indagati presentano un andamento decrescente al crescere dei gradi scolastici, segno di un benessere che tende a diminuire man mano che gli studenti passano dalla scuola dell'infanzia alla primaria, alla secondaria. Questo andamento deve far riflettere, poiché conferma quanto già rilevato in altri sistemi di istruzione su creatività, intelletto e curiosità (Chernyshenko, Kankaraš e Dragsnow, 2018: 18), aspetti collegati al benessere e all'Apprendere ad apprendere indagato mediante RAV.

2.1.3 Università e ricerca

Gli indicatori di carriera evidenziano differenze marcate tra le diverse tipologie di ateneo. Le università non statali presentano le migliori performance, con un tasso di abbandono tra primo e secondo anno pari al 6,4% nella coorte 2023/24 (contro il 13,3% delle statali e il 18,8% delle telematiche) e una maggiore regolarità negli studi, con il 66,4% degli studenti che acquisisce oltre 40 CFU annui. A livello complessivo, tuttavia, il tasso di conseguimento del titolo resta contenuto: a sei anni dall'iscrizione, si laurea il 56% degli iscritti a fronte del 70% medio OCSE (OECD, 2025a). Le università statali mostrano indicatori sostanzialmente stabili nel tempo: i CFU medi per studente si attestano intorno a 32,5, segnalando una tenuta della produttività formativa. Emergono però elementi di criticità sul piano della sostenibilità finanziaria, con margini operativi in riduzione (7% nel 2024) e un aumento del peso del costo del personale, salito al 69,5% delle entrate. Le università telematiche registrano i progressi più rilevanti negli indicatori di produttività, con una forte crescita dei CFU medi, ormai allineati o superiori a quelli degli altri atenei. Tuttavia, la rapidità di tale incremento, concentrata negli ultimi anni, richiede cautela interpretativa e ulteriori approfondimenti per distinguere tra miglioramenti effettivi e possibili effetti legati alla composizione della platea studentesca o ai criteri di valutazione. Sul piano dei requisiti di docenza, emerge una marcata asimmetria: università statali e non statali rispettano ampiamente i parametri, mentre le telematiche presentano un deficit complessivo (-15%), concentrato negli atenei con maggiore espansione. Il quadro è influenzato anche da requisiti meno stringenti per i corsi a distanza. Infine, si osservano dinamiche territoriali differenziate: nelle università statali persiste un divario Nord-Sud nei tassi di abbandono, mentre nelle non statali del Mezzogiorno si registra un miglioramento significativo, con livelli ormai inferiori a quelli delle statali del Nord. Nel complesso, il sistema mostra segnali di miglioramento in alcuni segmenti, ma anche forti eterogeneità tra tipologie di ateneo, che pongono il tema di un rafforzamento degli strumenti di valutazione e monitoraggio della qualità.

2.2. Qualità percepita

2.2.1 Sistema 0-6

Non si è a conoscenza di indagini nazionali sulla qualità percepita dai genitori dei bambini frequentanti servizi 0-6.

2.2.2 Istruzione

Nel settore istruzione, una indagine di mercato, realizzata online a gennaio 2025 da Webboh Lab & Sylla con la collaborazione di Studenti.it, ha sondato le percezioni sulla scuola di un campione auto-selezionato di 38.600 studenti, per la maggior parte di secondaria di primo grado[114]. In generale, tra gli elementi positivi si riscontra che l'89% dei ragazzi riconosce l'importanza di andare a scuola, sebbene il 52,3% non sempre ne capisca l'utilità. Non mancano criticità: l'80,0% dei ragazzi pensa che la scuola non insegni le cose utili alla vita e il 68,8% prova ansia ad andare a scuola; il 48.6% dei ragazzi ha esperito situazioni di degrado a scuola e circa il 50% teme crolli della struttura. Nonostante le criticità, il 67,5% dei ragazzi è abbastanza o molto soddisfatto della scuola e degli insegnamenti ricevuti dai docenti, ma quasi uno su tre lo è poco o per niente. Tra le cose che piacciono di più della scuola frequentata, gli studenti annoverano anzitutto i professori (quasi 27%) e solo in seconda battuta i compagni, opzione scelta da circa il 24%. I professori sono però anche l'elemento più citato che piace meno (da quasi il 29% degli studenti) e i bagni sono al secondo posto (21%).

2.2.3 Università e ricerca

Per il livello terziario, una misura significativa di qualità percepita proviene dai laureati già inseriti nel mercato del lavoro, che valutano a posteriori l'utilità del titolo conseguito. La XXVIII Indagine AlmaLaurea sugli esiti occupazionali della laurea (Rapporto 2026), svolta nel 2025 su quasi 700 mila laureati di 81 atenei, restituisce questa prospettiva attraverso l'indicatore dell'efficacia del titolo, misura soggettiva della coerenza tra studi compiuti e lavoro svolto. A un anno dal conseguimento del titolo la laurea risulta "molto efficace o efficace" per il 60,4% degli occupati di primo livello e per il 67,4% di quelli di secondo livello: circa due laureati su tre confermano dunque livelli di efficacia elevati, in misura sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente. L'efficacia tende inoltre a crescere con l'allontanarsi dal titolo, raggiungendo a cinque anni il 60,8% tra i laureati di primo livello e il 75,1% tra quelli di secondo livello. Un segnale di attenzione emerge invece sul versante retributivo, dove la percezione di adeguatezza è più critica: a un anno dalla laurea ritiene la propria retribuzione poco o per niente adeguata alla professione e al ruolo ricoperto il 31,7% degli occupati di primo livello e il 36,1% di quelli di secondo livello, quota che a cinque anni dal titolo supera il 50% tra i laureati di primo livello. La prospettiva dei laureati restituisce così un quadro di qualità percepita articolato: elevata coerenza tra formazione e lavoro svolto, ma diffusa insoddisfazione sul riconoscimento economico del titolo, in un mercato del lavoro che – come rilevato dalla stessa indagine – vede i laureati progressivamente più selettivi rispetto ai livelli retributivi.

3. Punti di forza e di debolezza di Comparto

Nella Tabella 1 si fornisce una sintesi dei punti di forza e di debolezza del Comparto, distinguendo i tre segmenti.

114 Il report completo è scaricabile qui: https://webboh-lab.it/la-scuola-che-vorrei/. In questa sede, si riportano alcuni dati utili a enucleare punti di forza e di debolezza del sistema scolastico secondo le opinioni degli studenti.

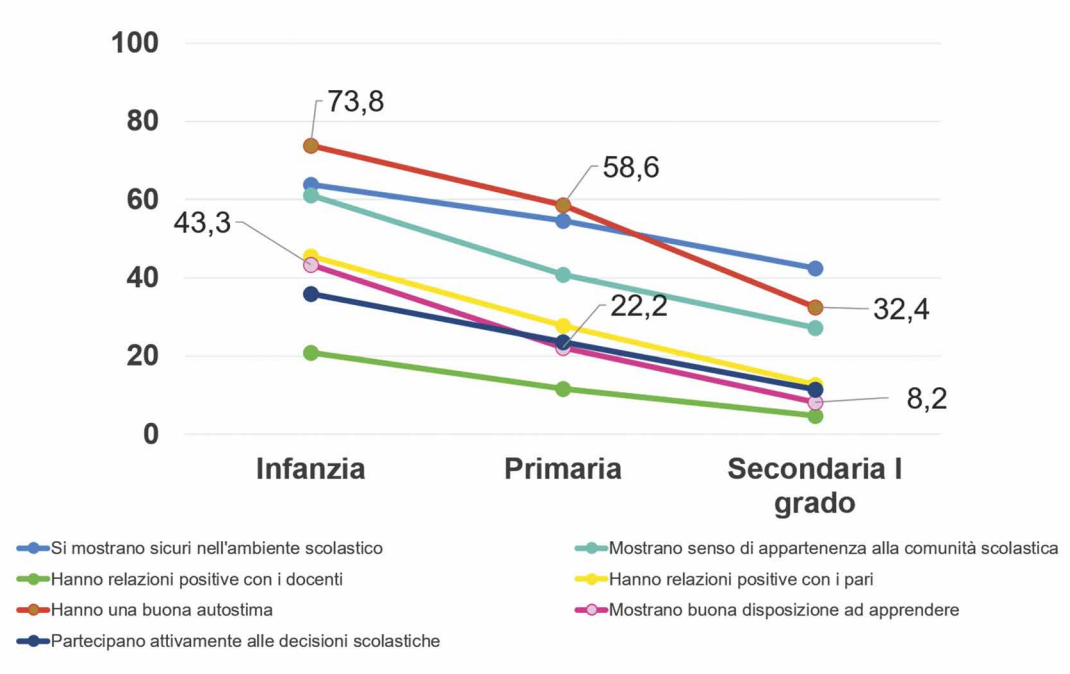
Tabella 1 – Punti di forza e di debolezza del Comparto Conoscenza per segmento

Segmento del Comparto	Punti di forza e miglioramenti ottenuti nel 2025	Punti di forza e miglioramenti ottenuti nel 2025
Sistema 0-6	▪ Introduzione di un sistema di autovalutazione della qualità nella scuola dell'infanzia, basato su evidenze, partecipato e in grado di superare l'autoreferenzialità insita in modelli locali. ▪ Forte propensione del segmento 3-6 all'autovalutazione e al miglioramento, nonché alla professionalizzazione del corpo docente in ottica verticale, dialogando con il segmento 0-3 e con la scuola primaria e secondaria, specie negli IC statali. ▪ Avvio dei CPT e dei poli per l'infanzia.	▪ Permane la difficoltà oggettiva al completo superamento dello split system. ▪ Il percorso di riforma rimane ancora un "cantiere aperto". ▪ Cronica differenziazione dei trattamenti economici del personale a seconda dei numerosi comparti di contrattazione collettiva utilizzati (Neri, Sabatinelli, 2026). ▪ Incertezze derivanti dall'introduzione dell'albo professionale degli educatori, che rischia di creare un'ulteriore barriera all'accesso di personale qualificato nel segmento 0-3 e di allargare la distanza tra personale educativo e personale docente. ▪ Difficoltà di reperimento del personale educativo, un ostacolo nella prospettiva di ampliamento dell'offerta avviata con gli stanziamenti del PNRR (Istat, 2026a). ▪ Ancora scarsi i dati nazionali sui CPT e sui poli per l'infanzia effettivamente esistenti.
Istruzione	▪ Marcata riduzione della dispersione scolastica. ▪ Buone competenze digitali degli studenti al secondo anno di scuola secondaria di II grado. ▪ Segnali di riduzione dei divari territoriali nelle competenze di base in alcune aree meridionali. ▪ Competenze socio-emotive migliori nei ragazzi del Sud al primo anno di scuola secondaria di I grado. ▪ Risultati incoraggianti sulla qualità percepita dagli studenti.	▪ Persistenti divari territoriali in quasi tutte le competenze indagate tramite prove INVALSI. ▪ Nella scuola secondaria di II grado, forti differenze nelle competenze degli studenti a seconda del percorso (licei, tecnici, professionali) e forme di gerarchizzazione all'interno degli indirizzi liceali. ▪ Polarizzazione degli esiti, soprattutto nella secondaria, ma non solo, tra studenti che acquisiscono competenze soddisfacenti e quelli che faticano a raggiungere traguardi minimi.

Segmento del Comparto	Punti di forza e miglioramenti ottenuti nel 2025	Punti di forza e miglioramenti ottenuti nel 2025
Università e Ricerca	• Massimo storico di iscritti (2,05 milioni nell'a.a. 2024/25, +16,9% dal 2018/19) e tasso di passaggio scuola-università al 64,8%, il più alto mai registrato. • Miglioramento della regolarità degli studi, con la quota di studenti in corso salita al 76,4%. • Crescita del numero di laureati (da 327 mila nel 2018 a 414 mila nel 2024, +26,6%). • Università non statali come benchmark di performance, con bassi tassi di abbandono (6,4%) e maggiore regolarità negli studi. • Riduzione del divario territoriale nelle non statali del Mezzogiorno, con tassi di abbandono inferiori alle statali del Nord. • Aumento significativo della produttività formativa nelle università telematiche, con CFU medi ormai allineati o superiori agli altri atenei. • Elevato impatto della ricerca italiana (FWCI 1,37), superiore alla media OCSE ed europea. • Crescita dei proventi per la ricerca per docente nelle università statali. • Rafforzamento della capacità di attrazione dei finanziamenti per la ricerca, in particolare nel Mezzogiorno. • Espansione dell'internazionalizzazione, con forte aumento degli studenti stranieri e miglioramento del saldo migratorio. • Rafforzamento degli organici e del capitale umano, con aumento dei docenti (+20,9%) e dei dottorandi. • Attuazione del PNRR, con elevato livello di risorse impegnate e ruolo centrale del sistema universitario.	• Bassa quota di laureati tra i 25-34 anni (31,6%), ben al di sotto della media OCSE (48,4%) e sorretta quasi esclusivamente dalle lauree magistrali (master 17,4%, unico livello sopra la media OCSE). • Persistenza di forti divari territoriali nella partecipazione e nei livelli di istruzione. • Tassi di completamento del ciclo formativo ancora contenuti (56% a sei anni contro il 70% OCSE). • Filiera terziaria sbilanciata: oltre allo scarso peso dei percorsi di ciclo breve (ITS, 0,3% contro il 7,8% OCSE) e dei dottorati (0,4%), l'Italia è ultima nel confronto anche per le lauree triennali (bachelor 13,5%, contro il 26,1% OCSE), che dovrebbero costituire la base più ampia del sistema. • Elevati tassi di abbandono nelle università telematiche, in crescita negli ultimi anni. • Squilibri nel rapporto studenti/docenti nelle telematiche e deficit di docenza rispetto ai requisiti minimi. • Sotto-investimento nella formazione terziaria (0,96% del PIL), inferiore alla media OCSE. • Bassa intensità della spesa in ricerca e sviluppo (1,37% del PIL), lontana dai principali Paesi europei. • Performance inferiore nei programmi europei di ricerca (es. ERC e Horizon). • Corpo docente più anziano d'Europa e limitata presenza di giovani ricercatori. • Persistente divario di genere nel personale accademico, la più bassa tra i Paesi considerati (OCSE 46,1%; UE25 46,9%); • Debole collegamento tra formazione e lavoro, con tassi di occupazione dei laureati inferiori agli standard europei (74,5% nel 2024, contro l'86,7% OCSE e l'87,3% UE25) e un premio salariale più contenuto (+25% rispetto al +38,6% OCSE e al +36,9% UE25).

Fonte: elaborazione degli autori.

Figura 1 – Indicatori di benessere da RAV 2025 per Scuola dell'infanzia e I ciclo di istruzione. Docenti molto d'accordo che bambini/alunni... (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni INVALSI 2026 su dati Questionario docente RAV 2025-2028 relativi al benessere a scuola.

Riferimenti bibliografici

- ANVUR (2026), Rapporto sul sistema della formazione superiore e della ricerca, https://www.anvur.it/it/dati-e-pubblicazioni/rapporto-anvur.
- Chernyshenko O., Kankaraš M., Drasgow F. (2018), "*Social and emotional skills for student success and wellbeing: Conceptual framework for the OECD study on social and emotional skills*", *OECD Education Working Papers*, 173, OECD Publishing, Paris.
- Commissione Tecnica Fabbisogni Standard (2025), *Nota metodologica. Obiettivi di servizio asili nido e modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerto per il 2026*, https://www.mef.gov.it/export/sites/MEF/ministero/commissioni/ctfs/documenti/1_Nota- metodologica-Obiettivi-di-servizio-asili-nido-e-modalita-di-monitoraggio-per-la-definizione-del- livello-dei-servizi-offerto-anno-2025.pdf.
- Commissione UE (2025), *Education and Training Monitor 2025. Comparative report*, https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor/en/comparative-report/comparative-report.html.
- European Commission Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture (EU Commission, 2025), *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione* 2025 – Italia, Publications Office of the European Union, https://data.europa.eu/doi/10.2766/8883437.
- Consiglio UE (2022), *Raccomandazione in materia di educazione e cura della prima infanzia: obiettivi di Barcellona per il 2030*, (2022/C 484/01), in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 484, del 20.12.2022.
- Decreto Ministeriale n. 1835 del 6-12-2024, *Linee guida per l'offerta formativa a distanza*. https://www.mur.gov.it/it/atti-e-normativa/decreto-ministeriale-n-1835-del-6-12-2024.
- Eurydice (2025), *Cifre chiave sull'educazione e cura della prima infanzia*, https://eurydice.indire.it/wp-content/uploads/2025/12/Quaderno_ECEC-61-2025.pdf.
- Fondazione Agnelli (2025), *Il PNRR per l'Istruzione: a che punto siamo? Focus sulla base dei dati Italia Domani aggiornati al 14 ottobre 2025*, https://www.fondazioneagnelli.it/wp-content/uploads/2025/12/FOCUS-PNRR_ISTRUZIONE-19122025.pdf.
- Fondazione Agnelli (2026), *Partire bene: i servizi educativi per l'infanzia in Italia e in Europa*, https://www.fondazioneagnelli.it/2026/04/14/partire-bene-i-sistemi-educativi-per-linfanzia-in-italia-e-in-europa/
- Fondazione Openpolis (2026), *Gli investimenti del PNRR per l'occupazione, lavoro, istruzione e formazione*, https://www.openpolis.it/wp-content/uploads/2026/03/pnrr_watch_3.pdf.

- INAPP (2024), *Le Competenze Cognitive degli Adulti in Italia - Prime Evidenze dall'indagine* OCSE-PIAAC Ciclo 2, Autore, Roma.
- INPS (2025), *XXIV Rapporto annuale*, 2025, https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/rapporti-annuali/xxiv-rapporto-annuale.html.
- INVALSI (2025), *Rapporto INVALSI 2025*, Autore, Roma.
- ISTAT (2026a), *Offerta di nidi e servizi educativi per la prima infanzia. Anno educativo 2023-2024*, https://www.istat.it/wp-content/uploads/2026/02/REPORT_OFFERTA-DI-NIDI-E-SERVIZI-INTEGRATIVI-PER-LA-PRIMA-INFANZIA.pdf.
- ISTAT (2026b), *Indicatori demografici. Anno 2025*, https://www.istat.it/wp-content/uploads/2026/03/Report_Indicatori-demografici_Anno-2025.pdf.
- ISTAT (2026c), *Offerta di nidi e servizi integrativi per la prima infanzia - Anno educativo 2023/2024*, Autore, Roma.
- Laukkonen R., Biddell H., Gallagher R. (2019), *Preparing humanity for change and artificial intelligence. Learning to learn as a safeguard against volatility, uncertainty, complexity, and ambiguity*, https://doi.org/10.31234/osf.io/g5qwc.
- Longobardi, S. & Falzetti, P. (a cura di, 2025), *Le competenze socio-emotive in Italia. Analisi, evidenze e prospettive dal progetto ENRICH*, NeP edizioni, Roma.
- Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM, 2025), *Portale unico dei dati della scuola* https://www.mim.gov.it/dati-e-statistiche.
- Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM, 2026), *Atto di indirizzo politico istituzionale per l'anno 2026*, https://www.mim.gov.it/documents/20182/10323380/Atto+di+indirizzo+2026.
- Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR, 2026), *Atto di indirizzo politico istituzionale per l'anno 2026*. https://www.mur.gov.it/sites/default/files/2026-01/Decreto%20Ministeriale%20n.%20142%20del%2028-01-2026%20-%20Atto%20di%20indirizzo%20per%20il%202026_DEF.pdf.
- Ministro per i rapporti con il Parlamento (2026), *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, aggiornata al 31 dicembre 2025*, https://www.strutturapnrr.gov.it/it/documenti/relazioni-al-parlamento/settima-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza/
- Morin, E. (2000), *La testa ben fatta*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Neri, S., Sabatinelli, S. (2026), *ECEC services in Italy: towards an integrated 0-6 years system?* https://www.fondazioneagnelli.it/wp-content/uploads/2026/04/ECEC-Italy.pdf.
- OECD (2025a). *Education at a Glance 2025: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/1c0d9c79-en.
- OECD (2025b), *Results from TALIS 2024 - Country notes: Italy*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2025c), Trends Shaping Education 2025, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/ee6587fd-en.
- Palmerio, L. & Caponera, E. (a cura di, 2025), *Trends in International Mathematics and Science Study. Studio longitudinale dal quarto al quinto anno di scolarità* (2023-2024), INVALSI, Roma.
- Quinto *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva* (2022-2023), in Gazzetta ufficiale, Serie Generale n. 87 del 13-04-2022 - Suppl. Ordinario n. 14.
- *Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 2010, n. 76, concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR).* https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2026/02/04/26G00029/SG.
- SVIMEZ, *Rapporto 2025*, https://www.svimez.it/rapporto-svimez-2025/.

4. Servizi per il lavoro, con riferimento all'obiettivo 8 dell'Agenda Onu 2030

con i contributi di INAPP e Sviluppo Lavoro Italia[115]

4.1. Le Politiche attive del lavoro in Italia: dal Jobs Act al Programma GOL[116]

Il sistema italiano di programmazione ed erogazione delle Politiche Attive del Lavoro (Pal), da ultimo è stato disegnato dal cd. Job Act (l. n.183/2014) e, in particolare, dal relativo decreto attuativo (d.lgs. n.150/2015), che di seguito è sinteticamente ricostruito.

La lettura di questo decreto suggeriva l'individuazione di almeno un colpevole del ritardo italiano nella implementazione delle Pal, che oramai da un trentennio sono suggerite dalle istituzioni europee: la scelta di decentrare, prima in senso amministrativo (d.lgs. n. 469/1997) e poi legislativo, queste politiche, affidate alla competenza concorrente Stato-Regioni dalla Riforma costituzionale del 2001. Il disegno organizzativo, nato a partire dalla Riforma Bassanini della fine degli anni '90, in effetti, aveva dato luogo ad una rete a *macchia di leopardo* quanto a livelli di efficienza, non tanto perché prevedeva un decentramento gestionale, quanto perché quella rete era acefala: si era tralasciato di chiarire nel dettaglio poteri e competenze del livello centrale, il Ministero del Lavoro, dotato di un fumoso ruolo di indirizzo e coordinamento.

Per rimediare il decreto del 2015 istituiva quindi la "Rete dei servizi per le politiche del lavoro", composta da diversi attori pubblici e privati, il cui coordinamento era attribuito ad una Agenzia appositamente istituita. Tra i soggetti della Rete ricorrevano non meglio definite, "strutture regionali per le politiche attive del lavoro". Il Legislatore delegato rinunciava a predeterminare la forma organizzativa attraverso cui le Regioni erano chiamate ad erogare il servizio pubblico al lavoro, Regioni cui inoltre il decreto riconosceva la potestà di programmazione delle Pal a livello territoriale. Da questo elenco si ricavava, per esclusione, l'altra novità di quella Riforma: scomparivano le Province le "protagoniste" del decentramento amministrativo. Gli uffici attraverso cui queste ultime erogavano i servizi per l'impiego, i Centri per l'impiego (Cpi), divenivano così uffici territoriali delle Regioni. In linea del tutto teorica, era possibile anche una soluzione organizzativa diversa, pure ventilata nel corso del dibattito parlamentare, ma sicuramente di difficile realizzazione posta, come detto, l'esistenza di una potestà legislativa concorrente in materia: incardinare, amministrativamente, gli ex uffici provinciali (i Cpi) in una Agenzia nazionale "forte", in quanto dotata di funzioni di gestione diretta delle Pal. Sul punto si tornerà più avanti.

Individuati gli attori della Rete, il decreto n. 150 distribuiva funzioni e compiti, in particolare quelli di vigilanza e controllo della Rete stessa. In primo luogo, erano fissate le competenze del Ministero del Lavoro, come detto, uno dei *punctum dolens* della precedente organizzazione. Secondo quanto era già previsto nell'ordinamento previgente, in virtù della generale potestà legislativa esclusiva statale in materia di diritti sociali, al Ministero spettava, innanzi tutto, il compito di fissare e verificare il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) delle Pal da garantire su tutto il territorio nazionale. Rispetto al passato ciò che cambiava era, invece, la metodologia con cui venivano fissati e verificati i Lep, adottando strumenti tipici del cd. *management by objective* (Mbo), utilizzati per verificare, in base a indicatori quantitativi misurabili, l'efficienza e l'efficacia dei servizi pubblici. Accanto ad un piano generale degli indicatori di risultato, il dl.gs. n. 150 prevedeva l'adozione di un "contratto interno di governo" (*government internal contracts*), ovverosia uno strumento per disciplinare e distribuire le attività riconducibili al servizio pubblico al lavoro. Le attività erano suddivise tra compiti amministrativi e servizi specialistici avanzati: i primi continuavano ad essere decentrati, ma, come anticipato, sono ora attribuiti alle Regioni che le esercitano tramite i propri uffici di base. A queste ultime spettavano, di regola, anche i servizi avanzati di miglioramento della occupabilità dell'utenza, differenziando tuttavia la platea soggettiva di riferimento su base territoriale: le Regioni devono rivolgere la condizionalità (le Pal rivolte ai beneficiari di ammortizzatori sociali) solo ai propri residenti, mentre le Pal in genere dovranno essere erogate in favore di tutti i cittadini, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza, in attuazione dell'art. 120 Cost., che vieta limitazioni all'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

115 Per INAPP: Giovanna Linfante, Manuel Marocco e Roberto Landi. Per Sviluppo Lavoro Italia: Marco Manieri, Leopoldo Mondauto, Anna Volpi.
116 Di Manuel Marocco, INAPP.

Il principale attore della Rete delle Pal di livello nazionale era rappresentato, come più volte ribadito, dalla Agenzia nazionale, l'Anpal. Posto che le competenze gestionali delle Pal erano attribuite, *di default*, ad altri attori della Rete, l'elenco delle funzioni e dei compiti dell'Anpal suggeriva l'attribuzione alla agenzia principalmente di compiti di coordinamento e vigilanza della stessa Rete. Tra i compiti spiccava la realizzazione di "Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro", funzionale alla attribuzione all'Anpal di una specifica attività di monitoraggio e valutazione in materia di "gestione delle politiche attive e i servizi per il lavoro nonché sui risultati conseguiti dai soggetti pubblici o privati accreditati a svolgere tali funzioni". In altre parole, l'Agenzia nazionale era chiamata a verificare il raggiungimento degli indicatori di risultato fissati dall'autorità di governo (il Ministero) mediante gli strumenti di Mbo, anche al fine di proporre, sulle base dei risultati della stessa attività di monitoraggio e valutazione, le opportune modifiche dei target e indicatori di risultato in precedenza fissati. Infine, oltre al ruolo di coordinamento e supporto alla Rete, all'Anpal spettava anche un ruolo di promozione, regolazione e controllo di un cd. quasi mercato in materia di servizio pubblico al lavoro, posto che il d.lgs. n. 150/2015 in materia di erogazione del nuovo servizio pubblico al lavoro recitava: "Le regioni e le province autonome svolgono il servizio pubblico al lavoro (...) direttamente ovvero mediante il coinvolgimento dei soggetti privati accreditati sulla base dei costi standard definiti dall'Anpal e garantendo in ogni caso all'utente facoltà di scelta". Il cd. principio di sussidiarietà orizzontale è spinto fino alla parificazione tra erogatore pubblico o privato del servizio pubblico, grazie all'attribuzione della facoltà di scelta all'utente dello stesso servizio, secondo quanto già promosso da alcuni modelli territoriali.

La razionalizzazione della *governance* così sinteticamente descritta si è scontrata però, con la mancata modifica costituzionale del Titolo V volta alla ri-centralizzazione delle Pal del 2016[117], che sottendeva probabilmente lo *step* evolutivo successivo verso la realizzazione di un modello agenziale forte, come detto, con i Cpi in veste di diramazione territoriale dell'Agenzia. Così, a seguito del fugace tentativo del 2021 di riforma dell'assetto organizzativo dell'Agenzia (d.l. 73/2021, c.d. Decreto Sostegni-bis), nel 2023 si è scelto di sopprimere l'Anpal (d.l. n. 75/2023, c.d. Decreto PA-bis), contemporaneamente prevedendo il trasferimento al Ministero del Lavoro delle funzioni e dei compiti esercitati dalla stessa Agenzia, con un'accelerazione improvvisa del processo di riavvicinamento tra le funzioni di indirizzo politico e quella di coordinamento.

Già prima di questa determinazione, interveniva il Piano Nazionale di Ripresa e Resilenza (PNRR), la cui attuazione che si è immediatamente intrecciata con processo di *enforcement* del decreto del 2015, come si vedrà nelle pagine che seguono. Se si inquadra storicamente il Piano, si può sostenere che questo in sostanza abbia intaccato, in parte superando, due storici paradigmi del processo di "recepimento" nel sistema italiano delle Pal, ideate e promosse a livello europeo. Il primo cambio di paradigma è la presenza di un massiccio investimento europeo e domestico a favore di istituti ed istituzioni coinvolte, rispetto alle oramai tralatizie clausole di invarianza di spesa, che, per decenni hanno accompagnato il susseguirsi delle riforme di questo settore strategico delle politiche del lavoro in Italia, a partire dal loro decentramento amministrativo all'inizio ricordato e fino alla stessa riforma del 2015. La tradizionale scarsità di risorse dedicate alle istituzioni di controllo del mercato del lavoro, anche nel confronto con il resto dell'Europa, d'altro canto, si scontrava con l'altro *cambio di paradigma*: l'avvio di un latente processo di ri-accentramento di questa parte delle politiche del lavoro, che, come visto, si legge anche tra le righe della riforma del 2015. In altre parole, l'introduzione di alcune misure nazionali di politica attiva la cui gestione operativa passava – e passa – anche attraverso le istituzioni di base delle Pal (ci si riferisce, in primo luogo, alla Garanzia Giovani, il programma europeo per l'occupabilità dei NEET del 2013) ha rafforzato, sempre più, la necessità di potenziare organico, infrastrutture e servizi di quelle stesse istituzioni di base, a partire dai Centri per l'impiego regionali.

4.2. Il Programma GOL come riforma delle politiche attive del lavoro[118]

Il Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL), introdotto con il decreto interministeriale dell'11 novembre 2021 nell'ambito della Missione 5, Componente 1 del PNRR, costituisce il perno della riforma delle politiche attive del lavoro in Italia.

117 Ci si riferisce alla legge di riforma costituzionale cd. Renzi-Boschi, che non ha passato il vaglio del referendum costituzionale svoltosi nel dicembre del 2016. La riforma prevedeva l'attribuzione alla competenza esclusiva statale della "tutela e sicurezza del lavoro", nonché delle "politiche attive del lavoro".

118 A cura di Giovanna Linfante INAPP par. 4.2.1, 4.2.3 e 4.2.4, a cura di Roberto Landi INAPP par. 4.2.2.

Nato per accompagnare le trasformazioni del mercato del lavoro, anche conseguenti alla crisi pandemica e alle transizioni digitale ed ecologica, il Programma si propone di rafforzare in modo strutturale la capacità dei servizi per il lavoro, sostenere le persone nelle transizioni occupazionali, e di migliorare l'occupabilità dei lavoratori e dei disoccupati.

Elemento qualificante della riforma è la garanzia di standard omogenei di servizio sull'intero territorio nazionale, unitamente al rafforzamento dell'esigibilità dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) delle politiche attive[119] da parte dei cittadini. Il Programma persegue, pertanto, un duplice obiettivo: da un lato, il miglioramento del modello di erogazione delle politiche attive; dall'altro, il superamento delle persistenti disomogeneità territoriali che hanno storicamente caratterizzato il sistema dei servizi per il lavoro. Inoltre, promuove un modello di servizi che accompagnino i beneficiari lungo tutto il percorso di attivazione, rafforzando competenze, occupabilità e inclusione sociale. A tale scopo la presa in carico personalizzata è basata sulla valutazione delle competenze, dei fabbisogni e della distanza dal mercato del lavoro dei soggetti. Sulla base di tali informazioni l'utente viene indirizzato verso quattro possibili differenti percorsi: di reinserimento lavorativo, di aggiornamento delle competenze (*upskilling*) di riqualificazione professionale (*reskilling*) e di lavoro e inclusione. Esiste infine un quinto percorso, denominato ricollocazione collettiva, destinato ai gruppi di lavoratori coinvolti in crisi aziendali e processi di ristrutturazione.

La riforma si fonda su alcuni principi cardine: centralità dei LEP, prossimità dei servizi, integrazione tra politiche del lavoro e formazione, cooperazione tra sistema pubblico e privato, personalizzazione degli interventi e orientamento ai risultati.

In questa prospettiva, GOL opera in sinergia con il Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e con il Piano Nuove Competenze, anch'essi previsti dal PNRR, contribuendo al rafforzamento organizzativo e professionale della rete dei servizi e all'ampliamento dell'offerta di misure di politica attiva rivolte ai cittadini.

4.2.1 Il conseguimento degli obiettivi del PNRR

L'attuazione del Programma GOL ha consentito il pieno conseguimento degli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per la riforma delle politiche attive del lavoro.

Al 31 dicembre 2025 risultano rendicontati alla Commissione europea 3.076.507 beneficiari del Programma, superando il target di 3 milioni previsto dal PNRR[120]. Il risultato assume particolare rilievo poiché il concetto di beneficiario adottato dalla riforma presuppone l'effettiva fruizione di servizi di politica attiva, la partecipazione ad attività formative o il conseguimento di esiti occupazionali.

Parimenti raggiunto risulta il target relativo alla diffusione dei LEP nei Centri per l'impiego: al 31 dicembre 2025 il 94 per cento dei Centri per l'impiego è in grado di erogare l'insieme dei servizi previsti dal Programma e in dodici regioni la copertura risulta completa, a testimonianza della diffusa capacità dei servizi di garantire standard omogenei di presa in carico e accompagnamento sull'intero territorio nazionale.

Anche gli obiettivi formativi risultano ampiamente superati: 692.988 beneficiari hanno completato una o più attività formative[121], pari al 115,5 per cento del target previsto, mentre oltre 459 mila persone hanno partecipato a percorsi finalizzati allo sviluppo delle competenze digitali, corrispondenti al 153 per cento dell'obiettivo programmato.

Particolarmente significativo è inoltre il coinvolgimento dei soggetti fragili e vulnerabili vale a dire: giovani Neet (meno di 30 anni), donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori maturi (55 anni e oltre). Oltre l'84 per cento dei beneficiari appartiene a tali target prioritari del Programma, confermando la capacità della riforma di indirizzare servizi e opportunità verso le persone maggiormente esposte al rischio di esclusione dal mercato del lavoro. L'attenzione ai gruppi vulne-

119 Allegato B - Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 4 del 11.01.2018.
120 Cfr Report di monitoraggio della misura M5C1R1.1 – marzo 2026, https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/m5c1r1-1-report-aprile-2026.
121 Il target Beneficiario Formato nell'ambito del PNRR considera gli utenti che hanno completato un percorso di formazione o un tirocinio che è esitato in un'attestazione di messa in trasparenza delle competenze acquisite.

rabili costituisce uno degli elementi qualificanti del Programma GOL ed è pienamente coerente con l'Obiettivo 8 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, che richiama gli Stati a promuovere un mercato del lavoro inclusivo, un'occupazione piena e produttiva e pari opportunità di accesso al lavoro per tutte le persone.

Il conseguimento degli obiettivi è sostenuto anche da specifiche iniziative nazionali a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali[122]. Tra queste assumono particolare rilievo la piattaforma nazionale EDO (Educazione Digitale per l'Occupazione), il Fondo Nuove Competenze, il Progetto per l'Autoimpiego.

La piattaforma nazionale EDO[123], sviluppata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con le Regioni e le Provincie Autonome e il Dipartimento per la Trasformazione Digitale ha contribuito in maniera significativa al raggiungimento dei target formativi della riforma e rappresenta uno strumento destinato ad assumere un ruolo crescente nell'ambito delle future strategie di sviluppo delle competenze.

Il Fondo Nuove Competenze è lo strumento finalizzato a sostenere l'aggiornamento e la riqualificazione delle competenze dei lavoratori attraverso il coinvolgimento dei Fondi paritetici interprofessionali. La forte domanda registrata nell'ambito della terza edizione dell'intervento, con richieste di finanziamento superiori alla dotazione inizialmente prevista, conferma il ruolo strategico della formazione continua quale leva per affrontare le transizioni digitale ed ecologica e per contrastare il disallineamento tra competenze disponibili e fabbisogni professionali espressi dalle imprese. Una quota dei percorsi finanziati concorre al conseguimento dei target della riforma GOL.

Un ulteriore contributo è assicurato dal Progetto per l'Autoimpiego, iniziativa rivolta ai giovani under 35 iscritti al Programma. L'intervento integra formazione specialistica, accompagnamento alla progettazione d'impresa, tutoraggio e incentivi economici, promuovendo la trasformazione delle politiche attive in opportunità di creazione di nuova imprenditorialità e valorizzando il ruolo delle reti territoriali pubblico-private.

4.2.2 Il Piano di potenziamento dei CPI e delle politiche attive del lavoro

Il Piano straordinario di Potenziamento dei CPI e delle politiche attive del lavoro (di seguito: Piano) è un dispositivo che ha attraversato diverse e contigue stagioni della programmazione delle politiche attive del lavoro italiane ed ha trovato un organico posizionamento all'interno della Missione 5, Componente 1 del PNRR già ricordata. Il suo focus iniziale, la gestione nell'immediato dell'avvio del Reddito di cittadinanza e del suo impatto sui CPI mediante un rafforzamento degli organici, è stato aggiornato e indirizzato al potenziamento anche infrastrutturale dei CPI. Fermo restando l'originario obiettivo dell'incremento degli organici, le attività finanziate dal Piano sono state estese alla comunicazione coordinata, alla formazione degli operatori, all'adeguamento strumentale e infrastrutturale dei CPI, ai sistemi informativi e agli osservatori del mercato del lavoro.

L'Indagine nazionale sui CPI dell'INAPP osserva periodicamente l'organizzazione dei Centri per l'impiego attraverso alcune di quelle dimensioni interessate dal potenziamento: strutture e infrastrutture logistiche, informatica e transizione digitale, remotizzazione dei servizi, organizzazione delle risorse umane. Su queste dimensioni, l'Indagine permette di restituire una visione "dal basso" delle ricadute dell'attuazione dei dispositivi regionali nei quali il Piano ha trovato finalizzazione.

La più recente tornata di indagine, conclusa nel maggio 2026, sui 542 CPI attivi a quella data ha evidenziato come il Piano continui a dispiegare i propri effetti sulle strutture e sulle infrastrutture dei CPI a distanza di alcuni anni dal suo avvio, a conferma del progressivo avanzamento delle azioni previste e finanziate. Tra gli interventi realizzati nei 12 mesi precedenti la rilevazione si segnalano: acquisti di nuova dotazione informatica e digitale (65,2% dei CPI), allargamento della disponibilità di servizi e di funzioni digitali (46,3%), promozione della digitalizzazione delle procedure (presa in carico, rilascio documenti e certificati: 44,2%). Circoscritti investimenti muovono in direzione dell'introduzione di

122 Decreto MLPS 4 dicembre 2025.
123 https://cloud.edo.lavoro.gov.it/ui.

strumenti di IA a supporto del matching (14,6%) e del raccordo con la formazione professionale (6,6%). Sul versante della logistica, sempre nei 12 mesi antecedenti la rilevazione, il 19,5% delle sedi dei CPI è stata oggetto di lavori di ristrutturazione o ampliamento, il 9,1% è stato trasferito in una nuova sede, nell'11,2% dei casi sono state attivate sedi decentrate o sportelli territoriali afferenti al bacino d'utenza del CPI.

Quanto all'integrazione degli organici, il 25% dei CPI ha visto incrementare il proprio organico nell'anno anteriore alla rilevazione INAPP, mentre il 44% prevede nuove assunzioni di personale entro il 2026.

Nel medio-lungo periodo, le ricadute delle azioni previste dai piani regionali sulla logistica e le infrastrutture hanno portato un qualche miglioramento del giudizio di adeguatezza complessiva delle sedi che, nel 2022 (precedente rilevazione disponibile), riguardava appena il 35% dei CPI, mentre nel 2026 si estende al 50,1% di esse, con forti disparità regionali. Un 38,2% di sedi parzialmente adeguate evidenzia un bacino di intervento residuo di entità non trascurabile.

In chiaroscuro sono le ricadute sulle strutture e infrastrutture informatiche e digitali. Vi è stato un miglioramento delle dotazioni in rapporto al personale (adeguate secondo il 70,5% dei CPI; nel 2022 era il 61,2%) e delle strumentazioni (pc, stampanti, periferiche: adeguate nel 72,6% dei CPI, quando nel 2022 era il 50%). Si lamenta, tuttavia, un ritardo nella fornitura di software aggiornati, specie in alcune aree del Paese quali Nord Est e Centro Italia, e con i CPI del Sud fortemente distanziati. Non si è complessivamente allargata l'offerta di servizi a distanza rispetto al 2022, ma si è redistribuita geograficamente tra le diverse aree. Il giudizio di adeguatezza complessiva delle dotazioni informatiche e digitali si è fatto complessivamente tiepido (52,9% nel 2026: otto punti in meno che nel 2022).

Nonostante l'avvenuta immissione di nuove unità di personale, la valutazione sull'adeguatezza degli organici rispetto a carichi di lavoro e organizzazione degli uffici rimane critica: solo il 31% dei CPI la giudica adeguata; nel 2022 era il 27%. Andrebbe quantificato l'impatto dell'ingresso dei nuovi assunti rispetto al turn-over del personale, soprattutto per effetto dei pensionamenti, al fine di valutare effettivamente l'impatto delle assunzioni rispetto agli obiettivi iniziali del Piano. Allo stato attuale non risulta siano disponibili dati per quantificare le movimentazioni del personale che opera nei Centri.

4.2.3 La governance del Programma GOL

Un elemento qualificante dell'attuazione del Programma GOL è rappresentato dal modello di governance multilivello sviluppato attraverso la collaborazione tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Regioni e Province Autonome.

L'impianto originario del Programma è stato progressivamente adattato mediante un percorso continuo di confronto istituzionale che ha consentito di condividere obiettivi, criteri metodologici e strumenti operativi, introducendo correttivi e misure di flessibilità coerenti con l'evoluzione del contesto economico e produttivo. Tale modello ha favorito il rafforzamento della cooperazione interistituzionale, la diffusione di strumenti comuni di monitoraggio e rendicontazione e una maggiore integrazione tra politiche del lavoro, formazione e inclusione sociale.

La riforma si è sviluppata parallelamente al Piano di potenziamento dei Centri per l'impiego, appena ricordato, contribuendo al rafforzamento del capitale umano, delle infrastrutture e dei sistemi informativi della rete pubblica dei servizi per il lavoro. Al contempo, il rafforzamento della collaborazione pubblico-privata ha consentito di ampliare significativamente la capacità operativa del sistema: alla fine del 2025 la rete di attuazione del Programma risulta composta da 543 Centri per l'impi1ego e 3.515 Agenzie per il lavoro accreditate.

4.2.4 L'attuazione dei LEP e l'evoluzione dell'offerta di politiche attive

L'attuazione del Programma GOL ha consentito di incrementare progressivamente la capacità del sistema dei servizi per il lavoro di assicurare l'erogazione dei LEP e di garantire percorsi personalizzati di politica attiva a una platea crescente di cittadini.

Al 31 dicembre 2025 risultano coinvolti nel Programma 4.426.443 individui, mentre le prese in carico complessivamente realizzate superano i 5 milioni[124]. Tali risultati testimoniano il progressivo consolidamento della capacità amministrativa e organizzativa sviluppata nel corso dell'attuazione della riforma.

L'evoluzione annuale delle prese in carico evidenzia un progressivo rafforzamento della capacità operativa della rete dei servizi. Dalle circa 703 mila prese in carico registrate nel 2022 si è passati a oltre 1,28 milioni nel 2023, a 1,45 milioni nel 2024 e a oltre 1,6 milioni nel 2025. Quest'ultimo dato rappresenta quasi un terzo di tutte le prese in carico realizzate dall'avvio del Programma e conferma la piena maturazione organizzativa del sistema.

Tale crescita è il risultato della progressiva messa a regime degli strumenti introdotti dalla riforma e del rafforzamento delle interconnessioni informative tra i diversi sistemi. In particolare, l'integrazione con il Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL)[125] e l'ampliamento dei meccanismi di attivazione dei percettori di sostegno al reddito hanno contribuito ad accrescere la capacità dei servizi di intercettare tempestivamente i destinatari e di assicurare la presa in carico e l'avvio dei percorsi di politica attiva.

Nel corso del tempo si è assistito ad un progressivo aumento della capacità della rete dei servizi per il lavoro di erogare le attività di politica attiva riconducibili ai vari LEP. L'orientamento specialistico, l'accompagnamento al lavoro e l'accesso ai percorsi formativi costituiscono oggi componenti strutturali del processo di presa in carico. Oltre il 70 per cento delle persone prese in carico risulta coinvolto in almeno una misura di politica attiva. Parallelamente, si registra una marcata riduzione dei tempi di attesa per l'avvio della prima misura di politica attiva, passati da oltre quattro mesi per i beneficiari presi in carico nel 2022 a poche settimane per quelli presi in carico nel 2025.

Nel corso dell'attuazione, inoltre, è andato rafforzandosi il processo di integrazione tra politiche attive e sistemi regionali della formazione, contribuendo a sostenere la capacità dei servizi di rispondere ai fabbisogni professionali espressi dalle persone e dalle imprese.

L'accesso alle attività formative ha registrato una significativa accelerazione soprattutto nel biennio 2024-2025. Al 31 dicembre 2025 sono oltre 1,2 milioni le prese in carico coinvolte in attività formative con un tasso di completamento superiore all'80 per cento.

Le evidenze disponibili sugli esiti occupazionali mostrano, infine, risultati incoraggianti. Oltre il 50 per cento delle persone prese in carico entro il 2024 ha avviato un rapporto di lavoro nei dodici mesi successivi e circa due terzi di tali rapporti presentano caratteristiche di stabilità. I risultati risultano particolarmente positivi nei percorsi rivolti ai soggetti maggiormente prossimi al mercato del lavoro, mentre i percorsi più complessi, destinati ai beneficiari con maggiori condizioni di fragilità, evidenziano tempi di attivazione e risultati occupazionali necessariamente più graduali, coerentemente con gli obiettivi di inclusione sociale che caratterizzano tali interventi.

4.3. I punti forza e i punti di debolezza[126]

I risultati conseguiti al 31 dicembre 2025 evidenziano il pieno raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per la riforma delle politiche attive del lavoro e confermano il ruolo del Programma GOL quale principale strumento di rafforzamento del sistema nazionale dei servizi per il lavoro.

L'implementazione della riforma ha consentito non soltanto il superamento dei target quantitativi definiti a livello europeo, ma soprattutto la progressiva diffusione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni sull'intero territorio nazionale, il consolidamento dei processi di presa in carico personalizzata e il rafforzamento della capacità dei servizi di accompagnare le persone nelle transizioni occupazionali.

124 Cfr INAPP Focus 17/2025 – Attuazione del Programma GOL. Nota di monitoraggio (dati al 31/12/2025).
125 Il SIISL – Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa è il marketplace digitale nazionale del lavoro, istituito presso il Ministero del Lavoro e realizzato da INPS, nato per integrare politiche sociali e politiche attive in un'unica infrastruttura digitale interoperabile. Inizialmente attivato per i beneficiari di ADI e SFL, è stato progressivamente esteso fino ad aprirsi alle misure NASPI/DISCOLL ed a tutti i cittadini, configurandosi come ecosistema pubblico-privato per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. https://siisl.lavoro.gov.it/#/
126 A cura di Giovanna Linfante INAPP.

Tra i principali fattori che hanno contribuito al conseguimento dei risultati assume particolare rilievo il modello di governance multilivello adottato. La collaborazione istituzionale tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Regioni e Province autonome, supportata da un costante confronto tecnico e da un monitoraggio orientato ai risultati, ha favorito un'attuazione coordinata della riforma e una progressiva convergenza delle capacità amministrative e organizzative dei territori.

L'esperienza maturata ha tuttavia evidenziato anche alcune aree di attenzione che assumono rilievo nella prospettiva del consolidamento della riforma oltre l'orizzonte temporale definito dalle risorse del PNRR. Permangono ancora differenze territoriali nella capacità di attivazione delle diverse misure, nella composizione dell'offerta di servizi e nell'intensità del ricorso ai diversi strumenti di politica attiva. Analogamente, risultano ancora necessari ulteriori interventi per rafforzare l'interoperabilità dei sistemi informativi, rafforzare la standardizzazione qualitativa dei servizi e migliorare il coinvolgimento delle imprese e dei sistemi produttivi territoriali nella programmazione degli interventi.

Particolare attenzione dovrà inoltre essere dedicata a potenziare il collegamento tra offerta formativa e fabbisogni professionali emergenti, al fine di accrescere l'efficacia dei percorsi di aggiornamento e riqualificazione delle competenze e di ridurre i fenomeni di mismatch che caratterizzano alcuni segmenti del mercato del lavoro.

In definitiva, il principale risultato conseguito dal Programma non risiede esclusivamente nel raggiungimento degli obiettivi quantitativi previsti dal PNRR, ma nella costruzione di un modello di governance condivisa, fondato sulla cooperazione tra livelli istituzionali, sull'integrazione tra politiche del lavoro e formazione, sulla personalizzazione degli interventi e sulla diffusione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni e, non da ultimo, sulla costruzione di un sistema di monitoraggio continuo. L'esperienza maturata costituisce pertanto una base solida per l'evoluzione del sistema nazionale delle politiche attive del lavoro verso un modello sempre più orientato ai risultati, alla qualità dei servizi e alla capacità di accompagnare persone e imprese nelle trasformazioni del mercato del lavoro.

4.4. I *Recruiting Days* di Sviluppo Lavoro Italia[127]

4.4.1 - Le iniziative in cifre

Nel 2025 e nei primi mesi del 2026, *Sviluppo Lavoro* Italia ha operato sul territorio nazionale attraverso una serie di interventi, promossi dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, volti a favorire il dialogo tra imprese, cittadini e istituzioni formative e ad avvicinare i servizi per l'impiego alle persone. L'impegno si è tradotto in azioni concrete di orientamento, accompagnamento al lavoro e di informazione sulle opportunità offerte dalle politiche nazionali e regionali.

In tale contesto, l'attività di *Sviluppo Lavoro Italia* si è articolata lungo due direttrici principali: la realizzazione di *Recruiting Days*, occasioni di incontro tra le aziende del territorio e potenziali candidati, e l'organizzazione degli *Edo@Day*, giornate promosse dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dalle Regioni e Province Autonome per far conoscere il programma *EDO* (*Educazione Digitale per l'Occupazione*) e la relativa piattaforma di orientamento[128].

I *Recruiting Days* – nelle loro diverse declinazioni territoriali e settoriali – sono stati realizzati in stretta collaborazione e sinergia con le Regioni e i Centri per l'Impiego e hanno prodotto, complessivamente, 256 eventi con oltre 406.700 cittadini contattati e 27.561 partecipanti. Sono state 1.401 le imprese partecipanti, più di 8 mila le posizioni lavorative rilevate e oltre 31 mila i colloqui di selezione effettuati (Tabella 1).

La copertura geografica è stata ampia e ha interessato diciotto regioni italiane, con una concentrazione delle attività nelle aree del Mezzogiorno. Sicilia (483 imprese, 8.334 partecipanti, 12.312 colloqui), Campania (190 imprese, 4.448 partecipanti, 3.600 colloqui) e Puglia (127 imprese, 1.551 partecipanti, 2.083 colloqui) sono state le regioni con la concentrazione più elevata di iniziative e di presenze. Significativo è anche il

127 A cura di Marco Manieri, Leopoldo Mondauto, Anna Volpi, Sviluppo Lavoro Italia Spa.
128 *EDO* (*Educazione Digitale per l'Occupazione*) è un programma di formazione online gratuito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nato per migliorare le competenze digitali di base dei cittadini in cerca di occupazione. È rivolto ai disoccupati inseriti nel Programma GOL (Garanzia Occupabilità Lavoratori).

dato del Lazio (106 imprese, 3.490 partecipanti, 4.189 colloqui), mentre nelle regioni del Centro-Nord i *Recruiting Days* hanno assunto spesso carattere settoriale specializzato – turismo, logistica, manifattura avanzata – o sono state orientate alla popolazione studentesca attraverso i *format Job Day@School*.

All'interno del perimetro dei *Recruiting Days* si colloca la campagna *C'è Posto per Te*, un *tour* nelle città italiane pensato per coinvolgere ed attivare i cittadini più distanti dal mercato del lavoro, con un'attenzione particolare a giovani e donne. Con 13 tappe realizzate, 318 aziende partecipanti e 12.754 colloqui effettuati ai 7.479 cittadini partecipanti – un rapporto di circa 1,7 colloqui per persona – il *format* si è distinto per l'efficienza del *matching* generato.

Complementare alla dimensione dei *Recruitment days*, quali occasioni concrete di incontro tra le aziende del territorio e i potenziali candidati, è l'attività svolta attraverso le sessioni *EDO@Day*, eventi che rientrano nella campagna di promozione dell'iniziativa *EDO* (*Educazione Digitale per l'Occupazione*), promossa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dalle Regioni, con la collaborazione di *Sviluppo Lavoro Italia*. Avviati nel luglio del 2025, gli *EDO@Day* hanno complessivamente coinvolto 30.952 partecipanti in 3.625 sessioni, consentendo a 19.174 cittadini di accedere per la prima volta alla piattaforma *EDO*.

Tabella 1 – Sintesi delle iniziative di Recruiting Day (dati al 20 maggio 2026)

Tipologia di iniziativa	Indicatore	Valore (al 20.05.2026)
Recruiting Day	Numero di eventi	256
	Cittadini contattati	406.724
	Cittadini partecipanti	27.561
	Aziende partecipanti	1.401
	Colloqui effettuati	31.035
di cui: C'è Posto per Te*	Tappe	13
	Cittadini contattati	302.552
	Aziende partecipanti	318
	Colloqui effettuati	12.754
EDO@Days	Sessioni realizzate	3.625
	Cittadini partecipanti	30.952
	Utenti con primo accesso a EDO	19.174

** Il dato dei cittadini contattati per C'è Posto per Te include le attività di sensibilizzazione realizzate nelle tappe itineranti.*
Fonte: Sviluppo Lavoro Italia.

4.4.2 - La qualità percepita: i risultati dei questionari di gradimento

A supporto della valutazione delle iniziative sopra descritte, sono stati somministrati questionari di gradimento ai partecipanti di undici edizioni del *Job Day* su altrettante sedi territoriali – Lecce, Caivano, Palermo, Catania, Campobasso, Matera, Cosenza, Ascoli Piceno, Foligno, L'Aquila e Macerata – raccogliendo 3.010 risposte da parte dei candidati e 199 da parte delle aziende *recruiters*. Il quadro che emerge è complessivamente positivo.

Il dato più immediato e significativo è la propensione dei candidati a raccomandare l'esperienza: l'84,6% si esprime positivamente, con punte che raggiungono il 97,7% a Caivano e il 91,6% a Macerata – sede alla sua prima edizione – e un minimo del 76,2% a Cosenza, valore che resta comunque ampiamente maggioritario.

Questo indicatore sintetico misura qualcosa di più della semplice soddisfazione: segnala la capacità dell'iniziativa di costruire fiducia tra cittadini e servizi pubblici per l'impiego, un capitale relazionale essenziale in contesti territoriali segnati da criticità socio-occupazionali.

L'analisi per dimensioni evidenzia un profilo di valutazione coerente tra candidati e aziende, con un asse di eccellenza centrato sull'accoglienza e sulla qualità del presidio operativo, e un asse di miglioramento riferito alla qualità del *matching* occupazionale. In particolare, l'organizzazione complessiva degli eventi riceve una valutazione di 3,35 su 4 da parte dei candidati e di 4,42 su 5 dalle aziende. Il processo di selezione ottiene punteggi lievemente più bassi, che risultano tuttavia superiori alla soglia di sufficienza in entrambe le scale di misurazione. La Tabella 2 restituisce la sintesi di questi risultati.

Il *mismatch* occupazionale costituisce il nodo critico più rilevante e strutturalmente radicato. La corrispondenza tra i profili dei candidati e le posizioni ricercate dalle aziende ottiene il punteggio più basso tra i candidati (3,12 su 4), mentre per le imprese è la preparazione dei lavoratori l'aspetto giudicato più problematico (3,48 su 5).

Il dato non sorprende: i *Job Days* operano spesso in contesti dove la distanza tra i profili in cerca di occupazione e le competenze richieste dalle imprese è strutturalmente elevata, in particolare in alcune aree del Mezzogiorno. La rilevazione conferma come la percezione di questo divario sia condivisa tanto dalle imprese quanto dai candidati.

Un dato merita attenzione particolare: oltre la metà delle aziende partecipanti (55,3%) aveva già preso parte a edizioni precedenti del *Job Day*, segnale di una fidelizzazione progressiva delle imprese all'iniziativa che, in una prospettiva di sistema, assume un rilievo tutt'altro che trascurabile.

Tabella 2 – Profilo della soddisfazione per dimensione e target (Job Day, undici sedi)

Dimensione valutata	Candidati (scala 1-4)	Aziende (scala 1-5)
Organizzazione dell'evento	3,35	4,42
Accoglienza e disponibilità del personale SLI	3,63	4,73
Colloquio / processo di selezione	3,29	3,84
Qualità del matching occupazionale	3,12	3,48
Valutazione complessiva	3,31 / 4,00	4,13 / 5,00

Scala candidati: 1 (Per niente) – 4 (Molto). Scala aziende: 1 (minimo) – 5 (massimo). Fonte: Sviluppo Lavoro Italia.

4.4.3 - Risultati e prospettive di sviluppo

I dati complessivi restituiscono l'immagine di un'azione di politica attiva in fase di consolidamento, capace di produrre risultati rilevanti su scala nazionale sia in termini quantitativi che qualitativi. La molteplicità dei format adottati – dal *Recruiting Day* territoriale al format itinerante *C'è Posto per Te*, fino alle sessioni *EDO@Day* – testimonia una capacità progettuale orientata alla differenziazione dell'offerta in funzione dei contesti locali e dei target di riferimento.

Il livello di soddisfazione rilevato – con una media complessiva di 3,31 su 4 tra i candidati e di 4,13 su 5 tra le aziende, e con l'84,6% dei partecipanti disposti a raccomandare l'esperienza – conferma la validità delle iniziative introdotte come leva di attivazione del mercato del lavoro, soprattutto in quelle aree del Mezzogiorno dove la distanza tra domanda e offerta appare più accentuata.

Nel quadro delle politiche attive finanziate con risorse europee, i *Recruiting Days* si confermano uno strumento con un profilo costo-efficacia favorevole, una copertura territoriale in espansione e una base crescente di partecipanti istituzionali e privati. Il loro progressivo radicamento nel sistema dei servizi per il lavoro ne fa oggi un presidio riconoscibile dell'offerta pubblica di servizi per il lavoro, con margini di sviluppo che le indicazioni raccolte consentono di orientare con precisione.

5. Servizi per le infrastrutture e trasporti, con riferimento all'obiettivo 9 dell'Agenda Onu 2030

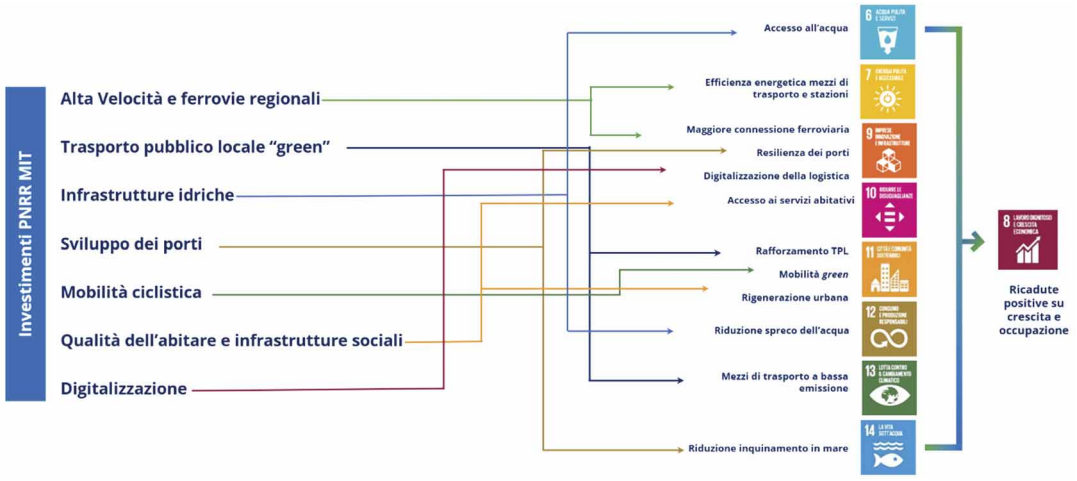
con i contributi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e di ISFORT[129]

5.1. Introduzione

Da alcuni anni a questa parte, nel nostro Paese il sistema dei trasporti, e in particolare delle infrastrutture di trasporto, si sta modificando sotto la spinta di un imponente programma di investimenti nelle reti, nei nodi, nei mezzi di trasporto e, con minore intensità, nei servizi. Indubbiamente, l'attuazione del PNRR ha contribuito significativamente al rafforzamento della strategia di potenziamento del settore già avviata qualche tempo prima.

Va ricordato – e sottolineato – che gli investimenti previsti dal PNRR nel settore dei trasporti e delle infrastrutture si inseriscono nella più ampia strategia di sviluppo sostenibile coerente con gli obiettivi definiti dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. In particolare, le misure dedicate a ferrovie, trasporto pubblico locale e la rete di porti ed interporti contribuiscono al raggiungimento di numerosi *Sustainable Development Goals* (*SDGs*), favorendo una trasformazione strutturale del sistema della mobilità italiana (Figura 1).

Figura 1 – Gli investimenti del PNRR e l'Agenda 2030



Il principale riferimento è rappresentato dal Goal 9 dell'Agenda 2030, che promuove la realizzazione di infrastrutture resilienti, sostenibili e innovative. Gli interventi finanziati dal PNRR puntano infatti a modernizzare le reti di trasporto, migliorare l'intermodalità e rafforzare la competitività del sistema logistico nazionale attraverso investimenti tecnologici e infrastrutturali capaci di incrementare efficienza, sicurezza e capacità operativa.

Un ulteriore collegamento riguarda il Goal 11, dedicato alla costruzione di città e comunità sostenibili. Il potenziamento del trasporto pubblico locale, delle metropolitane, delle linee tranviarie e delle infrastrutture ciclabili risponde direttamente al target relativo alla disponibilità di sistemi di trasporto sicuri, accessibili, sostenibili e inclusivi. Gli investimenti infrastrutturali contribuiscono inoltre al raggiungimento del Goal 13 relativo alla lotta contro il cambiamento climatico. Il rafforzamento della mobilità ferroviaria e collettiva favorisce infatti il trasferimento di quote significative di traffico passeggeri e merci dalla strada verso modalità di trasporto caratterizzate da minori emissioni di gas climalteranti. La diffusione della mobilità ciclistica e l'elettrificazione delle infrastrutture portuali rappresentano ulteriori strumenti per la decarbonizzazione del settore dei trasporti.

129 Per Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti Davide Ciferri, Annachiara Palazzo e Francesco Parasiliti; per ISFORT Carlo Carminucci.

In questo contesto, si evidenzia la rilevanza degli obiettivi posti dal Dispositivo di ripresa e resilienza per accelerare il percorso dell'Italia verso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile, pur sottolineando la necessità di garantire continuità agli investimenti oltre l'orizzonte temporale del Piano. Inoltre, si ritiene utile evidenziare come se da un lato, la programmazione e poi il raggiungimento dei target del PNRR richieda la realizzazione delle opere previste, dall'altro è necessario prestare attenzione anche al monitoraggio e alla valutazione degli impatti effettivi sulla qualità della vita, sull'accessibilità ai servizi, sulla riduzione delle emissioni e sulla coesione territoriale. In tale prospettiva, il PNRR non costituisce soltanto un programma di investimento infrastrutturale, ma uno strumento di trasformazione del modello di sviluppo nazionale, orientato alla sostenibilità economica, ambientale e sociale e coerente con gli impegni internazionali assunti dall'Italia nell'ambito dell'Agenda 2030.

Per evidenziare l'andamento del settore delle infrastrutture e dei trasporti, risultano particolarmente significativi gli investimenti ferroviari, in rapporto al complessivo europeo, e la disponibilità di nuove infrastrutture e forniture finanziate dal PNRR per il trasporto pubblico locale (Tabella 1).

Tabella 1 – Le infrastrutture ferroviarie in Italia e UE

Ferrovie (Km)	UE 2024 (km/1.000km2)	Italia 2024 (km/1.000km2)	Post-PNRR (km/1.000 km2)	Variazione Italia (%)
Alta velocità	2,63	3,63	4,45	22%
Linee convenzionali	51,15	52,25	52,55	1%
ERTMS	2,27	3,45	12,67	267%

Fonte: Elaborazioni MIT.

I dati evidenziano come l'Italia presenti già nel 2024 una dotazione infrastrutturale ferroviaria superiore alla media europea sia per quanto riguarda le linee ad alta velocità sia per la rete ferroviaria convenzionale. Si conferma, infatti, il ruolo dell'Italia tra i Paesi europei maggiormente dotati di infrastrutture ferroviarie ad alta velocità. Gli investimenti del PNRR consentiranno di rafforzare ulteriormente le dotazioni di linee ad Alta velocità con una variazione pari al 22%. Più contenuto risulta il miglioramento della rete convenzionale in termini di nuove infrastrutture (+1%). In questo caso il PNRR persegue principalmente obiettivi di potenziamento infrastrutturale e tecnologico della rete esistente piuttosto che di significativa espansione della stessa. Infatti, nell'ambito della misura PNRR M3C1-1.10 è previsto il potenziamento di circa 3.309 chilometri (20% della dotazione totale di infrastruttura). Il dato maggiormente significativo riguarda invece l'implementazione del Sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS): si prevede, infatti, che la densità della rete equipaggiata con questo standard europeo aumenterà nei prossimi anni – per effetto del PNRR – con ulteriori 2.785 km di rete. (+267% rispetto alla dotazione italiana del 2024).

Particolarmente rilevante appare poi l'investimento destinato al rinnovo delle flotte di autobus per il trasporto pubblico locale (Tabella 2). A livello nazionale, i 3.525 nuovi mezzi finanziati dal PNRR corrispondono a un incremento del 24% rispetto al parco circolante del 2020. Ancora più significativo risulta l'effetto sul processo di elettrificazione delle flotte: a fronte di una dotazione iniziale particolarmente limitata, il numero di autobus a trazione elettrica aumenta di oltre dieci volte rispetto al livello del 2020 nel Sud (+1.094%), mentre a livello nazionale l'incremento supera il 490%. Tale dinamica evidenzia il contributo del PNRR non soltanto al rinnovo quantitativo dei mezzi, ma anche alla transizione ecologica del trasporto pubblico locale.

Tabella 2 – La distribuzione degli investimenti del PNRR per il potenziamento della flotta autobus

Area geografica	Ripartizione risorse PNRR (%)	Unità 2020	Unità 2020 (di cui elettrici o ibridi)	Nuovi autobus PNRR	Impatto su stock 2020	Impatto su stock elettrici 2020
Nord-ovest	31,8%	4.047	164	1.058	26%	545%
Nord-est	16,3%	2.766	119	564	20%	374%
Centro	19,1%	4.072	175	591	15%	238%
Sud	32,8%	2.691	87	1.039	39%	1.094%
Totale		**13.576**	**545**	**3.525**	**24%**	**497%**

Fonte: Elaborazioni MIT

L'analisi della distribuzione territoriale degli investimenti PNRR nel trasporto rapido di massa (TRM), nella mobilità ciclistica urbana e nel rinnovo delle flotte di autobus evidenzia una chiara finalità di riequilibrio infrastrutturale tra le diverse aree del Paese (Tabella 3). In tutti e tre gli ambiti, infatti, le regioni del Mezzogiorno risultano destinatarie di una quota significativa delle risorse, con effetti particolarmente rilevanti rispetto alla dotazione infrastrutturale preesistente.

Tabella 3 – La distribuzione degli investimenti del PNRR per il Trasporto rapido di massa (TRM)

Area geografica	Ripartizione risorse PNRR	Infrastrutture TRM 2020 (km)	Nuove infrastrutture PNRR (Km)	Impatto su stock 2020
Nord-ovest	27,5%	431	53,8	12,5%
Nord-est	34,7%	165	50,1	30,4%
Centro	15,8%	144	17,1	11,9%
Sud	22,0%	127	70,1	55,2%
Totale		**867**	**191,1**	**22,0%**

Fonte: Elaborazioni MIT.

Nel settore del trasporto rapido di massa, gli investimenti programmati consentono un incremento complessivo della rete nazionale pari al 22% rispetto allo stock esistente nel 2020. Il dato più significativo riguarda il Sud, dove i circa 70 km di nuove infrastrutture determinano un aumento del 55% della dotazione esistente, a fronte di una crescita compresa tra il 34,7% e il 15,8% nelle altre macroaree. Infine, anche nel caso delle ciclovie urbane emerge una forte concentrazione degli investimenti nel Mezzogiorno, che riceve il 45% delle risorse disponibili. I 254,5 km di nuove infrastrutture ciclabili previsti consentono di incrementare del 55,9% la rete esistente nel 2020, mentre nelle altre aree del Paese gli incrementi risultano compresi tra il 6,7% e il 10,8%. Pur permanendo una significativa differenza nella consistenza complessiva delle reti ciclabili tra Nord e Sud, gli investimenti del PNRR rappresentano un'importante opportunità per favorirne la diffusione nei contesti urbani del Sud Italia.

5.2. Strategie, servizi e risorse

a) Gli investimenti nelle infrastrutture e nella mobilità sostenibile del PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta uno dei più importanti programmi di investimento pubblico degli ultimi decenni, con una particolare attenzione al potenziamento delle in-

frastrutture di trasporto e della mobilità sostenibile. Infatti, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), in qualità di Amministrazione centrale, è titolare di circa 41 miliardi di euro per investimenti e riforme, ovvero più del 20% della dotazione finanziaria del PNRR Italiano e circa il 6% a livello UE. Attraverso le risorse messe a disposizione dall'Unione Europea, l'Italia sta realizzando interventi strategici finalizzati a migliorare la connettività del territorio, ridurre i divari infrastrutturali e favorire la transizione ecologica del sistema dei trasporti.

In ambito ferroviario, il PNRR supporta il potenziamento delle linee ad alta velocità e alta capacità, il miglioramento delle reti regionali e il rafforzamento dell'interoperabilità tra le diverse infrastrutture (Tabella 4). Gli investimenti sono orientati ad aumentare la competitività del trasporto ferroviario rispetto a quello su gomma, riducendo i tempi di percorrenza, migliorando la qualità del servizio e favorendo lo shift modale.

Tabella 4 – Gli investimenti del PNRR in ambito ferroviario

Linea di investimento	Target	Dotazione finanziaria (mln €)
M3C1-1.1 AV al Sud e al Centro	97,5 km	4.660,2
M3C1-1.1 AV al Nord	137,5 km	8.730,1
M3C1-1.4 ERTMS	2.785 km	2.466,0
M3C1-1.8 Miglioramento Stazioni	73 stazioni	525,3
M3C1-1.10 Nodi e ferrovie regionali	3.309 km	6.590,0

Fonte: Elaborazioni MIT.

Un ruolo centrale è svolto anche dagli investimenti nel trasporto pubblico locale (Tabella 5). Il PNRR sostiene la realizzazione e l'estensione di linee per il trasporto rapido di massa (TRM) nelle principali aree urbane, con l'obiettivo di ridurre la congestione del traffico privato, migliorare la qualità dell'aria e garantire servizi di trasporto pubblico più efficienti e accessibili ai cittadini. Inoltre, Il PNRR promuove la mobilità ciclistica attraverso la realizzazione e il completamento di reti ciclabili urbane e turistiche, oltre che il rinnovo delle flotte bus, a trazione elettrica, e treni sia intercity sia regionali. Questi interventi favoriscono forme di mobilità sostenibile, migliorano la qualità della vita nelle città e contribuiscono alla riduzione delle emissioni climalteranti.

Tabella 5 – Gli investimenti del PNRR per il Trasporto pubblico locale

Linea di investimento	Target	Dotazione finanziaria (mln €)
M2C2-4.1 Ciclovie	1.261 km	449,6
M2C2-4.2 TRM	186 km	3.321,0
M2C2-4.4.1 Bus	3.000 Unità	2.415,0
M2C2-4.4.2 Treni	97 Unità	810,0
M7-11 Treni	75 Unità	923,0

Fonte: Elaborazioni MIT.

Nel settore portuale ed interportuale, le risorse sono destinate alla modernizzazione delle infrastrutture, alla digitalizzazione dei processi logistici e all'elettrificazione delle banchine portuali. Tali interventi consentono di aumentare la competitività dei porti e degli interporti italiani nel contesto internazionale, riducendo al contempo l'impatto ambientale delle attività marittime e favorendo l'integrazione con le reti ferroviarie e logistiche nazionali.

Anche gli investimenti del PNRR nel settore idrico e per l'edilizia sociale rivestono un ruolo strategico per migliorare la qualità della vita dei cittadini e rafforzare la competitività del sistema economico. Nel comparto idrico, gli interventi mirano a ridurre le perdite di rete, aumentare la resilienza ai cambiamenti climatici e garantire un accesso più efficiente e sicuro alla risorsa idrica. Nell'edilizia sociale, gli investimenti favoriscono la riqualificazione del patrimonio abitativo, l'inclusione sociale e il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici. Tali azioni contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale e coesione territoriale, migliorando al contempo la qualità e l'accessibilità dei servizi pubblici.

Nel complesso, gli investimenti del PNRR nel settore delle infrastrutture rappresentano un'opportunità per modernizzare il Paese, aumentare la sostenibilità delle infrastrutture e costruire un sistema di mobilità più efficiente, integrato e resiliente, capace di sostenere la crescita economica e la competitività dell'Italia nel lungo periodo.

b) L'inquadramento generale del trasporto pubblico locale e della sharing mobility

Il Trasporto Pubblico Locale (TPL) è un settore rilevante nell'organizzazione della mobilità dei passeggeri e con un impatto economico e sociale significativo a livello nazionale. Vi operano circa 830 aziende, in gran parte (807) nei servizi autolinee e integrati urbani (gomma, ferro, navigazione), mentre le imprese del servizio ferroviario locale e/o gestione dell'infrastruttura sono 19. Gli addetti impiegati sono 113.000 e il giro d'affari complessivo del settore ammonta a circa 12 miliardi di euro. L'offerta erogata nel 2023 è stata pari a circa 1,62 miliardi di vetture*km nell'autofilotranviario, a cui si aggiungono 280 milioni di treni*km del ferroviario regionale. I passeggeri trasportati nello stesso anno sono stati poco meno di 5 miliardi.

Circa l'andamento dell'offerta dei servizi di TPL, gomma e ferro, i dati disponibili dall'Osservatorio nazionale TPL evidenziano come i volumi abbiano recuperato gran parte del decremento registrato nel 2020 – decremento in verità molto meno accentuato rispetto al dato sui passeggeri – e nel 2023 si siano attestati a circa il 2% in meno rispetto al 2019. Da sottolineare che nel 2023 si osserva una leggera diminuzione dell'offerta di servizi, più marcata nella gomma.

Rispetto alla struttura industriale del TPL, i dati del Conto Nazionale Trasporti per la sola componente gomma mostrano una marcata riduzione del numero di imprese nel lungo periodo (32,8% in meno tra il 2005 e il 2023), mentre la riduzione degli addetti nello stesso periodo è contenuta al -8,7% (Tabella 6). È in atto quindi un processo di ristrutturazione del settore.

Tabella 6 – Composizione e dinamica del trasporto pubblico locale su gomma per numero di aziende, addetti e autobus

	2005	2019	2022	2023	2005-2023	2022-2023
Numero aziende	1.200	906	855	807	–32,8	–5,6
Numero addetti	87.518	79.608	79.415	79.946	–8,7	+0,7
Numero autobus	45.691	44.162	44.083	44.175	–3,3	+0,2

Fonte: Elaborazioni Isfort su dati del Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2022-2023.

Per ciò che riguarda i servizi di *sharing mobility*, il quadro complessivo che emerge dal Rapporto annuale dell'Osservatorio Nazionale *Sharing Mobility* evidenzia negli ultimi anni una tendenza al consolidamento e assestamento del settore, con processi di concentrazione e riduzione dell'offerta. Come riportato in Tab. 7 nel 2024 il numero di servizi censiti dall'Osservatorio è sceso nel 2024 a 170 in tutto il territorio nazionale, 9 in meno rispetto al 2023 (-5%, ma nel confronto con il 2019 l'incremento è del +66,7%). Guardando alle singole tipologie di servizio si scopre che in realtà la riduzione dell'offerta è

determinata soprattutto dai monopattini in *sharing* (11 servizi in meno). Le ragioni di questa contrazione sono da ricercare soprattutto nel peggioramento degli equilibri economici di gestione e nella minore disponibilità di capitali che hanno spinto molti operatori a ridimensionarsi, concentrando le flotte nelle città più grandi dove la densità della domanda genera maggiore redditività. Crescono invece lievemente i servizi di *bike sharing free floating* (da 30 a 32) e crescono in proporzione maggiore i servizi di scooter sharing (da 10 a 13).

Il numero di veicoli disponibili per i noleggi resta invece stabile nel suo complesso, attestato a poco più di 90mila unità, di cui quasi la metà sono monopattini (Tabella 7). Anche in questo caso si osservano andamenti differenziati tra i segmenti di servizio, con una crescita robusta delle flotte del *car sharing* sia *station based* che *free floating* (quasi il 10% di veicoli in più) e di monopattini (+6%), mentre è sensibile la riduzione degli scooter (-17,4%).

Tabella 7 – L'evoluzione delle flotte di *sharing mobility*: il numero di veicoli disponibili per tipologia di servizio

	2015	2019	2023	2024	Var. % 2023-2024
Car sharing Station Based	959	1.255	1.239	1.349	+8,9
Car sharing Free Floating	4.293	7.009	6.692	7.298	+9,1
Bike sharing Station Based	8.409	10.892	8.887	8.471	–4,7
Bike sharing Free Floating	–	22.480	29.947	28.026	–6,4
Scooter sharing	150	5.070	5.133	4.238	–17,4
Monopattini in sharing	–	4.650	40.165	42.591	+6,0
Totale	**13.811**	**51.356**	**92.063**	**91.976**	**–0,1**

Fonte: Elaborazioni Isfort su dati dell'Osservatorio Nazionale Sharing Mobility.

Da sottolineare che circa il 90% della flotta è elettrica, un dato stabile nell'ultimo biennio. Il peso medio della flotta si è ulteriormente ridotto nel 2024 a 102 kg rispetto i 119 kg del 2023. Circa il 60% dei mezzi è costituito da veicoli leggeri come biciclette e monopattini, con peso molto basso e occupazione di spazio altrettanto contenuto, peraltro in controtendenza rispetto alla crescita degli ingombri medi del parco auto privato. Migliora quindi l'efficienza d'uso dello spazio pubblico e si riduce la pressione sulla viabilità.

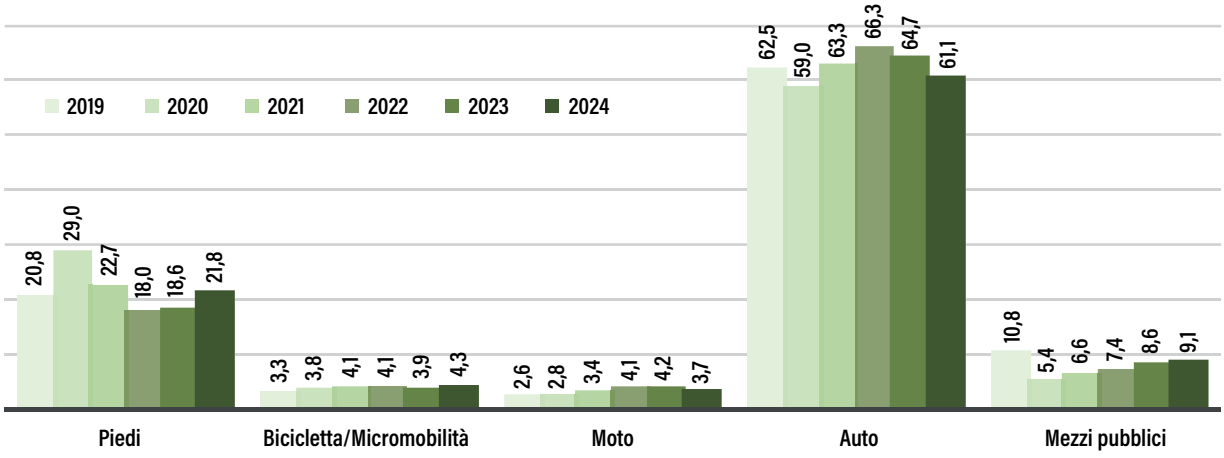
c) La domanda di servizi di trasporto pubblico e di sharing mobility

Come si è accennato, il TPL nel suo insieme trasporta poco meno di 5 miliardi di passeggeri all'anno. Dopo il crollo dei volumi registrato nel 2020 per effetto della pandemia (-40% circa), nel biennio successivo i passeggeri trasportati hanno recuperato gran parte dei livelli pre-Covid, ma il volume complessivo resta attestato a circa il 10-12% in meno rispetto al 2019.

Guardando più in generale alla dimensione della domanda di mobilità, appare evidente come il trasporto pubblico - includendo anche i segmenti di offerta fuori dal perimetro in senso stretto del TPL come l'Alta Velocità ferroviaria, il trasporto aereo e i servizi bus di lunga percorrenza - riesca a "catturare" una quota assolutamente minoritaria degli spostamenti effettuati giornalmente dagli italiani. Come si vede nel Grafico 1, la quota modale del trasporto pubblico (% di spostamenti effettuati con un qualsiasi mezzo pubblico, inclusi i servizi di *sharing*, sul totale degli spostamenti) nel 2024 ha raggiunto la soglia di appena il 9,1%, in un quadro dominato dall'uso dell'auto (61,1% di quota modale). Nella serie storica degli ultimi anni si può osservare come il peso della mobilità collettiva si sia dimezzato nel 2020 per poi risalire gradualmente negli anni successivi, ma senza raggiungere il livello, già di per sé modesto, del 2019 (10,8%).

Se la quota modale è misurata attraverso le distanze percorse (passeggeri*km), il peso del trasporto collettivo nel mercato della mobilità cresce in misura sensibile, poiché il viaggio effettuato con i mezzi pubblici è in media (ovviamente) più lungo rispetto a quello effettuato in auto, in moto, in bici o a piedi. Il peso dei servizi di trasporto pubblico sale così al 15,5% della domanda di mobilità, una percentuale che tuttavia é sempre lontanissima da quella dell'auto (76,5%) e oltretutto in sensibile riduzione rispetto al 2019.

Grafico 1 – Distribuzione degli spostamenti per modo di trasporto utilizzato* (valori %, 2019-I sem 2025)



** Nei mezzi privati sono compresi l'auto privata con e senza passeggeri, i mezzi agricoli, l'auto a noleggio e altri mezzi privati. Nei mezzi pubblici sono compresi tutti i mezzi di trasporto collettivi, urbani (autobus urbano, metro, tram ecc.) ed extraurbani (autobus di lunga percorrenza, treno locale e di lunga percorrenza, aereo, traghetto/nave ecc.), nonché altri mezzi, anche individuali, ma a disponibilità pubblica (taxi, NCC, car sharing, piattaforme car pooling). Gli spostamenti si riferiscono sia al trasporto a compensazione economica (Tpl in generale), sia a quello interamente sul mercato (es. treni AV, segmenti del trasporto pubblico su gomma di lunga percorrenza).*

Fonte: Isfort, Osservatorio "Audimob" sulla mobilità degli italiani.

Passando ora alla "domanda" dei servizi di *sharing mobility*, i noleggi attivati restano ormai da un biennio attorno alla soglia dei 50 milioni (-0,6% nel 2024), anche in questo caso con un peso del segmento dei monopattini che si avvicina al 50% del totale (Tabella 9). Aumentano i noleggi del *bike sharing free floating* (+6,3%) e, più modestamente, quelli dei monopattini (+1%), mentre cala in misura vistosa il mercato dello *scooter sharing* (-22,9%) in linea con il calo dei veicoli, nonostante una maggiore diffusione dei servizi nelle città.

Tabella 9 – L'evoluzione del mercato: il numero di noleggi di *sharing mobility* per tipologia di servizio (valori in migliaia)

	2015	2019	2023	2024	Var. % 2023-2024
Car sharing Station Based	212,6	359,6	303,8	302,9	–0,3
Car sharing Free Floating	6.286,6	11.991,2	5.855,7	5.677,0	–3,1
Bike sharing Station Based	5.854,1	5.297,5	4.090,1	4.031,0	–1,4
Bike sharing Free Floating	–	7.455,6	11.471,0	12.199,3	+6,3
Scooter sharing	100,0	2.922,0	4.509,3	3.476,2	–22,9
Monopattini in sharing	–	–	24.612,3	24.869,3	+1,0
Totale	**12.453,3**	**28.025,9**	**50.842,2**	**50.555,7**	**–0,6**

Fonte: Elaborazioni Isfort su dati dell'Osservatorio Nazionale Sharing Mobility.

d) Il nodo delle risorse disponibili e l'evoluzione in atto

Le risorse disponibili per il finanziamento dei servizi del TPL costituiscono, già da molti anni a questa parte, un tema di forte discussione tra gli attori del sistema. La dotazione complessiva del Fondo Nazionale Trasporti (FNT) per il finanziamento dei servizi di TPL sia automobilistici che ferroviari, di cui beneficiano le sole Regioni a statuto ordinario, è stata fissata per legge nel 2017 (art. 27 del DL n. 50/2017), superando così il precedente meccanismo di quantificazione del Fondo che era variabile ed ancorato al gettito delle accise su benzina e gasolio riscosse nelle Regioni. L'ammontare delle risorse è stato allora stabilito a poco meno di 5 miliardi di euro.

In anni recenti il FNT ha beneficiato di alcuni adeguamenti, ma non particolarmente cospicui. In particolare, con la legge di bilancio 2022 (Legge 30 dicembre 2021, n. 234) è stato previsto un incremento della dotazione per un importo pari a 100 milioni di euro per il 2022, 200 milioni per il 2023, 300 milioni per il 2024, 350 milioni per il 2025 e 400 milioni per il 2026. Inoltre, la legge di bilancio 2025 ha previsto un incremento una tantum di 120 milioni destinato alle sole Regioni che avrebbero beneficiato dell'applicazione dei costi standard calcolati sul totale dei servizi e sull'intera dotazione del fondo (Lazio, Lombardia, Liguria) e un incremento di 25 milioni, esclusivamente per il 2026, per il potenziamento del TPL e per garantire l'accessibilità complessiva dei territori interessati dai Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano-Cortina 2026.

Gli adeguamenti programmati non compensano il deprezzamento del Fondo in termini reali, a causa di una spinta inflattiva che negli ultimi anni come noto è stata particolarmente accelerata. Secondo le valutazioni delle associazioni imprenditoriali di categoria per il recupero dell'inflazione pregressa dal 2013 ad oggi il Fondo dovrebbe essere incrementato di 800 milioni di euro.

È inoltre evidente che il potenziamento in corso delle infrastrutture ferroviarie e per il trasporto rapido di massa nelle città richiederà, per un loro pieno sfruttamento, un corrispondente potenziamento dei servizi di TPL (e quindi dei corrispondenti finanziamenti).

5.3. I punti di forza

a) Le infrastrutture

Nel corso del biennio 2024-2025 il settore delle infrastrutture ha registrato significativi progressi grazie all'attuazione degli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dai programmi complementari nazionali. I risultati ottenuti e in corso di conseguimento evidenziano un rafforzamento della capacità di programmazione e realizzazione delle opere. In particolare, l'impostazione *performance-based* del PNRR, basata sul raggiungimento di traguardi e obiettivi misurabili, ha incentivato le amministrazioni pubbliche a rafforzare le proprie capacità di programmazione, monitoraggio e gestione dei progetti, favorendo l'adozione di procedure più orientate ai risultati, una maggiore accountability e un miglior coordinamento tra i diversi livelli istituzionali.

In questo contesto, tra i principali punti di forza emerge il consolidamento del percorso orientato alla mobilità sostenibile e all'integrazione tra le diverse modalità di trasporto. Il biennio ha evidenziato un significativo rinnovo del parco mezzi attraverso l'introduzione di treni regionali e intercity (54 treni già in servizio), di autobus a zero emissioni (1.000 autobus già in circolazione), oltre che il completamento delle prima infrastrutture dedicate alla mobilità sostenibile (253 km di ciclovie).

Nel comparto ferroviario si registrano avanzamenti rilevanti sia sul fronte delle linee ad alta velocità sia nell'ammodernamento della rete nazionale. In particolare, sono stati completati i lavori sui tre lotti ad Alta velocità sulla linea Napoli-Bari (lotti Napoli-Cancello e Cancello-Frasso) e sulla Palermo-Catania (lotto Bicocca-Catenanuova), mentre sono in fase di completamento gli interventi sulla Brescia-Verona e Verona-Bivio Vicenza. Inoltre, risultano completati interventi di potenziamento tecnologico e infrastrutturale per 716 chilometri.

Nel complesso, i risultati conseguiti nel 2025 confermano la centralità delle infrastrutture di trasporto quale leva per la crescita economica, la coesione territoriale e la transizione ecologica, ponendo le basi per un sistema logistico e di mobilità più moderno, efficiente e competitivo a livello europeo.

b) I servizi di trasporto pubblico e di sharing mobility

Il trasporto pubblico riveste un'assoluta centralità nell'offerta di soluzioni di trasporto per i cittadini. Nell'ampio ventaglio delle tipologie di servizi esistenti - dai sistemi a fune fino all'aereo, passando per i bus urbani ed extraurbani, le reti di trasporto rapido di massa (tram, metropolitana, filovie), i servizi ferroviari dai regionali all'Alta Velocità, i servizi di navigazione marina e lacuale – i vettori di mobilità collettiva sono infatti in grado di soddisfare esigenze di spostamento dal breve al lungo e lunghissimo raggio come nessun altro sistema di locomozione (ad esempio l'automobile, sicuramente un mezzo di spostamento universale e straordinariamente flessibile, non è tuttavia adatto per viaggi di grande distanza e che non abbiano continuità sulla terraferma).

Ma soprattutto il trasporto pubblico genera un elevato valore sociale ed economico, oggi poco riconosciuto. Dal lato della collettività, è una sistema di mobilità economicamente molto sostenibile, poiché garantisce livelli di accesso a a tutte le fasce di reddito, a fronte di prezzi di acquisto dei servizi (tariffe) mantenuti bassi per via amministrativa, grazie ai corrispettivi pubblici riconosciuti alle aziende che erogano i servizi stessi.

Sul piano della sostenibilità ambientale e sociale, inoltre, il trasporto pubblico offre un significativo contributo alla riduzione dei costi esterni del comparto dei trasporti nel suo insieme. Infatti:

- gli autobus producono in Italia appena lo 0,7% delle emissioni climalteranti totali (0,1% la quota attribuibile al treno) e a meno del 3% delle emissioni del settore dei trasporti;
- sul fronte della congestione ogni corsa di autobus è in grado potenzialmente di "togliere dalla strada" 40 autovetture, che diventano 600 nel caso della metropolitana e 1.500 nel caso del treno regionale;
- circa i benefici sulla sicurezza stradale, nel 2024 gli autobus sono rimasti coinvolti solo nello 0,8% degli incidenti stradali complessivi, che hanno provocato lo 0,7% dei morti e l'1%dei feriti.

Non va infine dimenticato l'impatto economico dell'industria del trasporto pubblico, pensando in particolare a quanto i circa 50.000 bus e treni movimentati in media ogni giorno nel Paese incidono sulla filiera manifatturiera che ne sostiene la produzione e messa in circolazione, incluse le infrastrutture tecnologicamente avanzate ad esempio per l'elettrificazione, l'infomobilità, gli allestimenti digitali a bordo veicoli e a terra.

A fronte degli straordinari punti di forza del trasporto pubblico in termini di sostenibilità del sistema (economica, sociale e ambientale), la capacità di attrarre la domanda di mobilità dei cittadini resta invece di gran lunga insufficiente, anche a causa di una scarsa qualità percepita dell'offerta, di cui si dirà meglio nel successivo par 5.5. Tuttavia, nel corso del 2025 qualche miglioramento va senza dubbio registrato, anche sul fronte del mercato. In particolare, la quota modale del trasporto pubblico registrata dall'Osservatorio "Audimob" nel primo semestre del 2025 si è attestata all'8,9% contro l'8% del primo semestre 2024 e il 7,8% del primo semestre 2023. In leggera crescita sono anche gli indici di soddisfazione per i mezzi del TPL nella prima parte del 2025: il punteggio medio assegnato dagli utenti dell'autobus, in scala 1-10, è salito a 6,3 per l'autobus (6,1 del 2024, 5,9 del 2023), a 6,4 per il treno regionale (6,3 nel 2024, 6,1 nel 2023) e a 6,2 per il pullman/autobus extraurbano (6,1 nel 2024, 6,0 nel 2023).

Quanto alla *sharing mobility*, i dati di mercato relativi al primo quadrimestre del 2025 sono molto positivi e segnano un incremento del +17% di noleggi rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. La crescita è trainata dal *bikesharing* (+22%) e dal monopattino in *sharing* (+30%), mentre continuano a flettere lo *scooter sharing* (-4%) e, ancora di più, il *car sharing* (–20%).

5.4. I punti di debolezza

a) Le infrastrutture

Nonostante i significativi investimenti realizzati negli ultimi anni e i progressi registrati nell'attuazione del PNRR, nel 2025 permangono alcuni elementi di attenzione. Le principali debolezze riguardano i ritardi nella realizzazione di alcune opere strategiche, le disparità territoriali e le difficoltà legate alla complessità amministrativa.

Uno degli aspetti più rilevanti riguarda le tempistiche di realizzazione delle opere pubbliche. Sebbene gran parte degli interventi sia in una fase avanzata in relazione al raggiungimento dei target programmati, numerose opere infrastrutturali di maggiore complessità continuano a presentare elementi di attenzione nella fase esecutiva. L'aumento dei costi delle materie prime, le difficoltà di approvvigionamento e la carenza di personale tecnico specializzato hanno contribuito a rallentare l'avanzamento di alcuni cantieri, aumentando il rischio di slittamenti rispetto ai cronoprogrammi iniziali.

Nel settore ferroviario, si sono registrati dei ritardi nell'attuazione di alcune tratte dell'Alta velocità a causa di ritardi nell'iter autorizzativo e/o complessità geostatiche e morfologiche. Sebbene siano stati compiuti importanti passi avanti nella progettazione e nell'avvio dei lavori, il completamento delle opere potrebbe richiederei dei tempi più lunghi rispetto a quanto preventivato.

Nel complesso, il quadro del 2025 mostra un sistema infrastrutturale in fase di profonda trasformazione, caratterizzato da importanti avanzamenti ma anche da elementi di attenzione che richiedono ulteriori interventi. La sfida principale consiste nel garantire il completamento delle opere programmate, consolidare gli effetti positivi degli investimenti e affrontare le persistenti disuguaglianze territoriali e funzionali che ancora limitano l'efficienza complessiva del sistema dei trasporti italiano.

b) I servizi di trasporto pubblico e di sharing mobility

La bassa capacità di attrarre passeggeri e la bassa qualità percepita dei servizi da parte degli utenti, gli indici di soddisfazione, insieme al ritardo nell'ammodernamento del materiale rotabile (bus e treni) rappresentano senza dubbio i maggiori punti di debolezza del TPL nel nostro Paese, come discusso in più punti in questo capitolo.

Ma un'ulteriore rilevante punto di debolezza riguarda la distribuzione territoriale dell'offerta dei servizi di TPL che presenta squilibri fortemente penalizzanti proprio per le aree più deboli e più povere del Paese geografiche. Lo squilibrio dell'offerta è molto evidente ad esempio a livello urbano. I capoluoghi del Sud e delle Isole dispongono di una quantità di servizi pro-capite inferiore di oltre la metà rispetto alla media nazionale (Tabella 10). Questo differenziale impatta inevitabilmente sulla quantità di passeggeri trasportati che nelle città del Sud per valore pro-capite è circa un terzo della media nazionale. Da sottolineare il rilevante squilibrio di offerta di servizi, e conseguentemente di capacità di soddisfare la domanda, riscontrata anche tra i capoluoghi di Città metropolitana, molto meglio dotati, e i Capoluoghi di Provincia.

Tabella 10 – L'andamento dei passeggeri del TPL 2019 e 2023 nei capoluoghi di provincia per circoscrizione territoriale

	Posti*km offerti per abitante (2023)	Passeggeri per abitante (2023)	Var % posti*km offerti 2019-2023	Var % passeggeri 2019-2023
Nord-Ovest	7.590	275,7	–4,3	–9,1
Nord-Est	3.781	191,7	–1,7	–7,9
Centro	5.170	182,7	+3,3	–16,9
Sud e Isole	2.085	53,5	+7,3	–12,7
Capoluoghi di Città metropolitana	6.695	256,7	–0,4	–12,4
Capoluoghi di Provincia	2.318	73,6	+1,6	–6,8
Totale Italia	**4.623**	**170,0**	**–0,1**	**–11,5**

Fonte: Elaborazioni Isfort su dati Istat, Dati ambientali nelle città; (a) Valori riferiti all'insieme dei Comuni capoluogo.

Ma il dato forse più preoccupante riguarda la forte correlazione diretta tra modello di mobilità sostenibile e livello di reddito territoriale. In particolare, l'uso della bicicletta e l'uso dei mezzi pubblici è nettamente più diffuso nei comuni dove le famiglie hanno redditi più alti: 5,2% la quota della bici e 13,7% la quota dei mezzi pubblici, contro valori che scendono rispettivamente sotto il 2% e il 3% nei comuni più poveri (Tabella 11). Viceversa, lo share modale dell'auto raggiunge i picchi maggiori tra le famiglie a minor reddito producendo quindi un paradossale effetto di penalizzazione economica (usare l'auto costa di più) e sociale (minore accessibilità ai servizi di trasporto pubblico). Proprio per la presenza di dinamiche così distorte il tema della "povertà dei trasporti" sta emergendo come centrale nell'agenda istituzionale europea e nazionale.

Tabella 11 – La distribuzione degli spostamenti per mezzi di trasporto utilizzati e fasce di reddito dei Comuni di residenza degli intervistati (valori %, 2024)

	Piedi	Bici e Micromobilità	Moto	Auto	Mezzi pubblici	Tasso di mobilità sostenibile*	
						2024	2023
Meno di 5.000 €	24,9	1,9	2,8	69,7	2,6	29,5	20,6
Tra 15.000 e 20.000 €	20,6	3,1	3,6	67,0	5,6	29,4	24,0
Tra 20.000 e 25.000 €	20,8	4,4	4,0	63,0	7,9	33,1	27,9
Più di 25.000 €	23,8	5,2	3,6	53,6	13,7	42,8	39,6
Media complessiva	21,8	3,7	3,7	61,1	9,1	35,2	31,2

**% di spostamenti effettuati a piedi, bici/micromobilità e mezzi pubblici.*
Fonte: Isfort, Osservatorio "Audimob" sulla mobilità degli italiani.

5.5. I livelli e la qualità

a) Le infrastrutture

Nel 2025 il sistema infrastrutturale italiano si presenta in una fase di profonda trasformazione, sostenuta dagli investimenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), del Fondo complementare e da ulteriori fondi nazionali. La qualità delle infrastrutture di trasporto mostra complessivamente segnali di miglioramento, soprattutto nei settori ferroviario, portuale e della mobilità urbana sostenibile, pur permanendo elementi di attenzione legati alla capacità di completare nei tempi previsti gli interventi programmati.

Nel comparto ferroviario si registrano progressi significativi nella realizzazione di nuove linee ad alta velocità e alta capacità, che garantiscono sia una maggiore coesione territoriale sia una maggiore competitività dei territori. Inoltre, gli investimenti di natura infrastrutturale e tecnologica, sui nodi, sui collegamenti nazionali chiave e sulle linee regionali stanno contribuendo ad aumentare la sicurezza, l'affidabilità e la capacità della rete, migliorando i collegamenti tra le principali aree del Paese e favorendo una maggiore integrazione con i sistemi logistici e portuali.

Nel settore del trasporto pubblico locale, la qualità infrastrutturale beneficia dell'espansione delle reti per il Trasporto rapida di massa, ma anche del rinnovo dei parchi mezzi sia elettrici su gomma sia per il trasporto ferroviario regionale. Permangono, tuttavia, differenze significative tra le grandi aree urbane e i centri di dimensioni minori, dove l'offerta infrastrutturale può risultare meno sviluppata e meno competitiva rispetto al trasporto privato.

Anche il sistema portuale ed interportuale evidenzia importanti miglioramenti qualitativi. Gli investimenti destinati alla digitalizzazione dei processi, all'elettrificazione delle banchine e al potenziamento delle infrastrutture per la Zona economica speciale (ZES) stanno aumentando l'efficienza operativa e la competitività dei principali scali nazionali. I porti italiani stanno progressivamente rafforzando il proprio ruolo all'interno delle reti logistiche europee e mediterranee, favorendo una maggiore integrazione tra trasporto marittimo, ferroviario e stradale. Analogamente, gli interporti e le piattaforme logistiche stanno beneficiando di interventi finalizzati a migliorare l'intermodalità e la competitività delle catene di trasporto delle merci.

Un elemento trasversale che caratterizza l'evoluzione della qualità delle infrastrutture è rappresentato dalla crescente attenzione alla sostenibilità ambientale e alla resilienza climatica. Numerosi interventi sono infatti orientati alla riduzione delle emissioni, all'efficienza energetica e all'adattamento delle opere ai rischi derivanti dai cambiamenti climatici. Parallelamente, si registra una crescente diffusione di infrastrutture dedicate alla mobilità ciclistica, soprattutto nelle aree urbane e metropolitane e nei centri universitari.

La qualità delle infrastrutture e dei servizi erogati non riguarda soltanto il lato degli investimenti, ma anche i processi di riforma.

Si pensi, in particolare, al settore idrico in cui con una riforma PNRR è stato costituto uno strumento programmatorio e di pianificazione unico denominato *"Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza del settore idrico"* (PNIISSI). In talo processo di programmazione è stato adottato un modello di analisi basato su quattro dimensioni: economico-finanziaria, ambientale, sociale ed istituzionale-governance, coniugando l'analisi di natura tecnica con la dimensione della sostenibilità.

Nel corso del 2025 è stata, inoltre, prevista una nuova riforma PNRR per il settore ferroviario che riguarda sia la componente infrastruttura sia la parte servizi. Per il primo aspetto, nel corso del 2026 verrà definito un sistema di traguardi e obiettivi per la realizzazione degli investimenti parte del Contratto di programma fra MIT e RFI S.p.A., il quale porrà una rinnovata attenzione non solo alle tempistiche di realizzazione delle opere ma anche agli indicatori di *performance* della rete. Per quanto riguarda la componente servizi, è prevista una maggiore apertura al mercato circa l'affidamento dei servizi ferroviari regionali e *intercity*.

Nel complesso, la qualità delle infrastrutture italiane mostra nel 2025 un *trend* positivo rispetto agli anni precedenti, sostenuto da un volume di investimenti senza precedenti. Rimangono tuttavia alcune sfide rilevanti, tra cui il completamento delle opere strategiche in corso, il superamento dei divari territoriali e la piena integrazione tra le diverse modalità di trasporto. Il consolidamento dei risultati ottenuti dipenderà dalla capacità di garantire continuità agli investimenti e di tradurre le opere realizzate in benefici concreti per cittadini, imprese e territori.

b) I servizi di trasporto pubblico

In assenza di dati strutturati di rilevazione della qualità "reale" dei servizi di trasporto pubblico, dall'indagine annuale "Audimob" si può dar conto del monitoraggio della qualità percepita dagli utenti rispetto ai diversi mezzi di trasporto utilizzati[130].

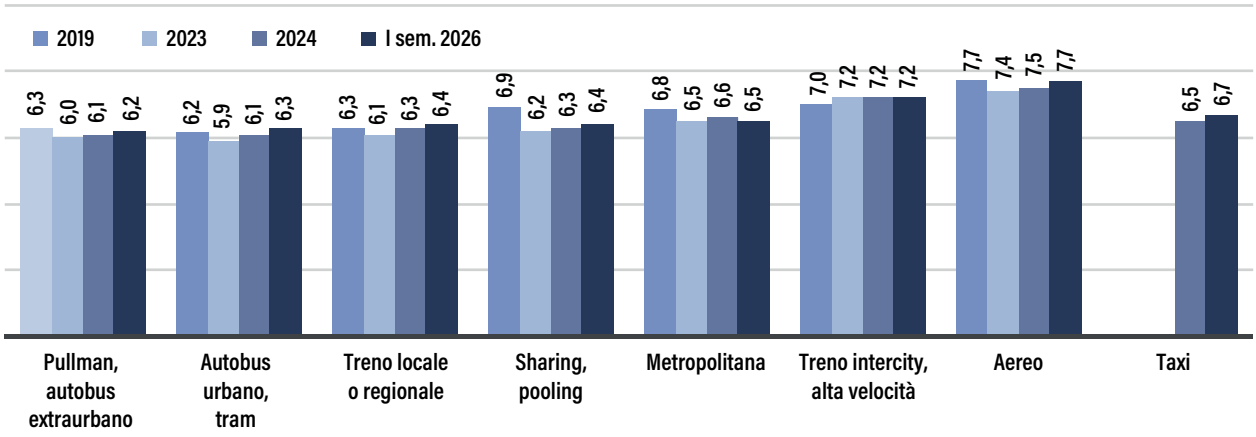
Il dato registrato ogni anno dall'indagine evidenzia una forbice molto ampia tra soddisfazione percepita (e dichiarata) per l'uso dei mezzi individuali (auto, moto e bici) e soddisfazione per l'uso dei mezzi collettivi; nel primo caso i punteggi medi raggiungono o superano la soglia dell'8, nel secondo si attestano attorno alla sufficienza o poco più per i mezzi urbani e salgono sopra il 7 per la lunga percorrenza ferroviaria o del trasporto aereo (Grafico 3). Nella recente linea di tendenza, per la prima volta dopo la crisi pandemica gli indici mostrano segnali complessivi di miglioramento sia nel 2024 che nel primo semestre del 2025.

In particolare, tra i mezzi collettivi, progressi significativi si sono registrati per il bus (urbano ed extraurbano) e per il treno regionale, ma con punteggi medi che ruotano attorno a 6,2-6,4, quindi molto

130 Sul piano metodologico va specificato che la rilevazione "Audimob" sulla soddisfazione per i mezzi di trasporto utilizzati dagli intervistati non è assimilabile alle tradizionali rilevazioni di "*customer satisfaction*", perché il punteggio assegnato fa riferimento all'utilizzazione complessiva del mezzo nei tre mesi precedenti l'intervista, non alla singola esperienza di viaggio (come di norma si fa con l'indagine di *customer satisfaction*).

distanti dalla soddisfazione percepita per i vettori individuali. Stabile la metropolitana a 6,5 e il treno Intercity e Alta Velocità a 7,2. In miglioramento anche la percezione d'uso dell'aereo (salita a 7,7), del car sharing/pooling (6,4) e del taxi (6,7).

Grafico 3 – La soddisfazione dei cittadini per i diversi mezzi di trasporto "pubblici" (voti medi 1-10 riferiti all'uso dei mezzi nei tre mesi precedenti l'intervista, 2019-I sem 2025)



Fonte: Isfort, Osservatorio "Audimob" sulla mobilità degli italiani.

Gli stessi dati di soddisfazione possono essere letti da un'altra angolatura, guardando alla quota di utenti che assegna un punteggio di gradimento che possiamo definire "pieno", ovvero i voti da 7 a 10. Tra i mezzi pubblici la quota di voti di gradimento 7-10 degli utenti resta sotto al 50% nel caso dell'autobus/tram (47,5% nel primo semestre 2025, tuttavia in progresso di 6 punti rispetto al 2023), poco sopra nel caso del pullman (50,1%, anche qui in crescita di 7 punti dal 2023) e del treno regionale (52,8%, in crescita di 5 punti e mezzi dal 2023). La "piena" soddisfazione sale a 2 utenti su 3 nel treno di media e lunga percorrenza (in leggera diminuzione rispetto al 2023) e sfiora l'80% tra gli utenti dell'aereo.

L'Osservatorio "Audimob" di Isfort ha anche indagato negli anni i fattori di scelta (e non-scelta) del mezzo pubblico negli spostamenti sistematici cittadini per trarre informazioni più specifiche circa la percezione di qualità dei servizi di trasporto pubblico. Il quadro tracciato evidenzia che un'ampia fascia di utenza dell'auto, pari a quasi il 50% del totale, non prende affatto in considerazione la possibilità di orientarsi su un vettore pubblico per i propri spostamenti sistematici (la percentuale sale nei piccoli e medi centri, scende nelle grandi città). C'è quindi una radicata e "pre-giudiziale" abitudine all'uso dell'auto (o al non-uso dei mezzi pubblici), che fa premio su valutazioni oggettive e razionali di scelta delle soluzioni di trasporto e che è necessario rimuovere, o almeno allentare, attraverso campagne di comunicazione ed educazione, s e si vuole rafforzare la prospettiva del riequilibrio modale.

Chi fa invece una valutazione effettiva sulla scelta del modo di trasporto, rinuncia all'opzione del mezzo pubblico per ragioni legate in primo luogo alla scarsa competitività nei tempi di percorrenza e alla scarsa affidabilità/regolarità dei servizi. Seguono i fattori connessi alla maggiore comodità, in senso generale, dell'auto e all'insufficiente capillarità dell'offerta di trasporto pubblico. Infine, la qualità complessiva del viaggio, riferita alla qualità del materiale rotabile ma anche alla pulizia dei mezzi e alla sicurezza da borseggi e molestie, è indicata da una quota ridotta di intervistati che tuttavia quasi raddoppia tra chi vive nelle grandi città. Questi dati suggeriscono che le politiche di miglioramento della qualità del servizio, ad esempio attraverso il rinnovo del materiale rotabile, sono complementari alle politiche di potenziamento strutturale delle reti infrastrutturali (trasporto rapido di massa, corsie preferenziali) e dell'offerta di servizi, in assenza delle quali non sembrano essere di per sé sufficienti a provocare i risultati attesi in termini di cambio modale.

Al di là di questa considerazione, in ogni caso è fuor di dubbio che il settore soffra un ritardo strutturale nel processo di ringiovanimento del parco mezzi, ritardo che genera cattiva qualità del servizio per

il passeggero (bus e treni con bassi standard nel comfort di viaggio), impatti ambientali molto significativi e costi di gestione più alti per gli operatori. L'età media degli autobus per il TPL è in Italia di 10,4 anni, circa tre anni superiore alla media europea. Quanto al trasporto locale ferroviario l'età media dei treni è di circa 15,2 anni con una punta di 19 anni al Sud. Va detto che negli ultimi anni, grazie alle ingenti risorse statali messe a disposizione è stata avviata una significativa accelerazione nel rinnovo del materiale rotabile – ed è stato programmato il sostegno agli investimenti nell'orizzonte di oltre un decennio –, incrementando la quota delle alimentazioni elettriche o ibride e migliorando lo standard emissivo delle alimentazioni a gasolio.

Infine, va segnalato che nonostante il quadro poco positivo sulla qualità percepita dei servizi, la propensione degli italiani ad utilizzare di più i mezzi pubblici misurata dall'indagine "Audimob" - ovviamente si tratta di "desiderata" che poi per molteplici ragioni faticano a tradursi in prassi comportamentale – resta alta, seppure in diminuzione; il 25,8% degli intervistati vorrebbe utilizzare di più un mezzo pubblico a fronte del 10,9% che vorrebbe utilizzarlo di meno. Quanto all'auto, le percentuali praticamente si invertono: il 14% degli intervistati vorrebbe incrementarne il ricorso, a fronte del 27,8% che vorrebbe invece ridurlo. Rispetto al 2019 tutti gli indici di propensione al cambio modale sono peggiorati, anche sensibilmente nel caso dell'automobile, dei mezzi pubblici e dello sharing, in misura più contenuta invece nel caso della bicicletta.

CAPITOLO 4
Focus tematici

1. Introduzione

Il quarto capitolo della Relazione raccoglie una serie di focus tematici dedicati ad ambiti che, per la loro rilevanza sociale, economica e istituzionale, meritano un approfondimento specifico rispetto alle analisi sviluppate nei capitoli precedenti. I focus rappresentano una delle quattro dimensioni attraverso cui la Relazione osserva la qualità dei servizi pubblici – accanto a quelle centrale, territoriale e settoriale – e consentono di isolare questioni emergenti, modelli innovativi, criticità persistenti e strumenti di intervento che incidono concretamente sull'esigibilità dei diritti e sul benessere delle persone. In questa prospettiva, essi costituiscono un luogo privilegiato di osservazione delle trasformazioni in atto nel rapporto tra pubbliche amministrazioni, cittadini e territori.

I temi affrontati nell'edizione 2026 possono essere ricondotti a tre grandi aree tematiche, che richiamano alcuni dei principali "focus" individuati dal CNEL nell'ambito delle proprie attività di analisi e valutazione delle politiche pubbliche.

Una prima area riguarda il welfare, l'inclusione sociale e la tutela dei diritti di cittadinanza. In questo ambito si collocano l'approfondimento dedicato al programma P.I.P.P.I., quale esperienza ormai consolidata di prevenzione dell'allontanamento dei minori dal nucleo familiare e di rafforzamento dei servizi territoriali, l'analisi dell'invecchiamento attivo e della capacità delle amministrazioni pubbliche di rispondere alle esigenze di una popolazione sempre più anziana, nonché lo studio del disagio abitativo attraverso il modello M-VAT, che propone strumenti innovativi per la misurazione e la comprensione di un fenomeno destinato ad assumere crescente rilevanza nelle politiche sociali e urbane.

Una seconda area è dedicata al capitale umano, alla formazione e alle transizioni generazionali, temi che assumono un valore strategico in una fase caratterizzata dalla rapida evoluzione tecnologica e dalla trasformazione dei mercati del lavoro. In questa prospettiva, il focus sull'intelligenza artificiale nella scuola italiana analizza le implicazioni educative, organizzative e professionali dell'introduzione delle nuove tecnologie nei processi di apprendimento, mentre l'approfondimento sul passaggio dallo studio all'occupazione mette a confronto l'esperienza italiana con alcuni modelli europei, evidenziando opportunità e criticità nei percorsi di inserimento lavorativo delle giovani generazioni.

La terza area riguarda il tema dello sviluppo territoriale, della mobilità e della partecipazione alla vita collettiva, con particolare attenzione alle condizioni che favoriscono la crescita inclusiva delle comunità. In tale quadro, il focus sullo sport evidenzia il suo duplice ruolo di diritto della persona e strumento di inclusione sociale, promozione della salute e coesione territoriale. L'approfondimento sulla mobilità aerea diffusa e sugli aeroporti territoriali affronta invece una delle sfide emergenti legate all'innovazione tecnologica e all'accessibilità dei territori, analizzandone le potenziali ricadute in termini di sviluppo economico, connessione delle aree periferiche e creazione di valore pubblico.

Pur nella diversità degli argomenti trattati, i contributi raccolti in questo capitolo condividono un comune orientamento analitico: indagare come le politiche pubbliche e i servizi possano adattarsi ai cambiamenti demografici, tecnologici, economici e sociali che interessano il Paese, contribuendo a rafforzare la coesione sociale, ridurre le disuguaglianze e promuovere uno sviluppo sostenibile. I focus tematici offrono pertanto una lettura complementare rispetto alle altre sezioni della Relazione, mettendo in evidenza questioni che, pur appartenendo a settori differenti, concorrono tutte alla costruzione di una Pubblica Amministrazione più capace di generare benessere, opportunità e valore per le persone e le comunità.

2. P.I.P.P.I.: dalla sperimentazione al Livello essenziale di prestazione sociale. La costruzione di un modello nazionale per la prevenzione dell'allontanamento familiare

a cura di Alessandro Geria[131]

2.1. Il contesto di attuazione del LEPS di prevenzione dell'allontanamento familiare - P.I.P.P.I.[132]

Il Livello Essenziale delle Prestazioni Sociali (LEPS) "Prevenzione dell'allontanamento familiare – P.I.P.P.I." (Programma di intervento per Prevenire l'Istituzionalizzazione) rappresenta oggi uno degli strumenti fondamentali della politica nazionale di sostegno ai bambini[133] e alle famiglie in situazione di vulnerabilità. Esso è finalizzato a garantire, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, interventi preventivi di accompagnamento delle famiglie, orientati a promuovere il diritto di ogni bambino a crescere in un ambiente familiare stabile, sicuro e responsivo rispetto ai propri bisogni evolutivi, prevenendo l'allontanamento dal nucleo di origine. L'implementazione del LEPS descritta in questo contributo si colloca nel contesto dell'attuale evoluzione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali, che è chiamato a rispondere in maniera omogenea sul territorio nazionale a inedite e complesse domande emergenti, in particolare nell'area "minori e famiglia". Con Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 44 del 28 marzo 2025, che integra e rettifica il DM n. 103 del 22 agosto 2019 finalizzato all'attuazione del Sistema Informativo dell'Offerta dei Servizi Sociali (SIOSS) è stata approvata, tra l'altro, la scheda di monitoraggio sull'attuazione dei LEPS che consente di avere disponibili dati amministrativi affidabili rilevati con continuità dall'annualità 2024. Alla luce del fatto che la platea a cui P.I.P.P.I. si rivolge è costituita da nuclei familiari con bambini/e e ragazzi/e "in carico ai servizi sociali", ovvero ad una parte di quelli rilevati tramite SIOSS, descriviamo il contesto di attuazione di P.I.P.P.I. a partire dal più recente report su minorenni e neomaggiorenni in carico ai servizi sociali (MLPS, IDI, 2025). Esso fornisce, per la prima volta in Italia, dati su base nazionale, riferiti alla popolazione 0-17 anni e 18-20 anni, che nel corso del 2024 è stata coinvolta in percorsi di accompagnamento con i servizi sociali territoriali. Il numero di minorenni (inclusi i minori stranieri non accompagnati) è pari a 345.083, che, se si considera anche il numero di "dimessi" in corso d'anno, pari a 29.244 minorenni, porta a 374.327 il flusso di minorenni in carico al servizio sociale beneficiari di un qualche tipo di intervento. Di questi, ne risultano in affido familiare e in comunità residenziale 46.107 (inclusi i minori stranieri non accompagnati) al 31.12.2024, ossia il 13,4% della platea totale dei minorenni seguiti dai servizi sociali. Il 34,4% di questi 46.107 sono in una forma di affido familiare, mentre il 65,6% sono accolti in servizi residenziali. Focalizzando l'attenzione solo sull'affido, l'affido etero-familiare rappresenta il 61,7%, quello intra-familiare il 38,3%.

A questi dati è utile affiancare quelli pubblicati nel *Rapporto sui servizi sociali territoriali 2025* curato da CNEL (CNEL, 2025), che con riferimento alla spesa dei Comuni nel 2022 per l'area "famiglia e minori" attesta un impegno, al netto delle compartecipazioni degli utenti e del Sistema Sanitario Nazionale, di oltre 3.307 milioni di €, per una media nazionale di 362 € per residente fra 0 e 17 anni, con un aumento rispetto al 2019 del 15,8%. Pur evidenziando ampia eterogeneità tra i territori, quanto emerge dal Rapporto attesta un crescente investimento a livello nazionale negli interventi di natura sociale rivolti a bambini e famiglie. Trend confermato anche dai recenti dati ISTAT (*Indagine su interventi e servizi sociali* - 2026) che portano la spesa riferita al 2023 a quasi 3.504 milioni di €, di cui 26,861 milioni per servizi relativi all'affido e 836,758 milioni per strutture residenziali. Per capire come e perché P.I.P.P.I. si colloca in tale contesto, è necessario comprenderne obiettivi, target, storia, metodo di lavoro e risultati conseguiti, così come descritti nei paragrafi che seguono.

131 Consigliere CNEL.

132 Di Renato Sampogna (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), Paola Milani, Francesca Santello e Andrea Petrella (Università degli Studi di Padova) con il contributo di Barbara Rosina (Pres. Consiglio Nazionale Ordine degli Assistenti Sociali).

133 Con il termine "bambino" si intende bambino e bambina, adolescente e si traduce l'inglese *Child*, che nella Convenzione internazionale dei diritti dell'infanzia (ONU, 1989) definisce ogni persona minore di età (da 0 a 17 anni). P.I.P.P.I., sin dall'inizio, ha promosso un linguaggio inclusivo, non stigmatizzante e "disarmato" nei confronti delle famiglie, rispettoso delle loro potenzialità, che possa generare dialogo e partecipazione e contribuire a superare le molteplici barriere esistenti fra famiglie e servizi. Nell'allegato 1 delle *Linee di Indirizzo Nazionali sull'Intervento con Bambini e Famiglie in situazione di vulnerabilità* (MLPS, 2017) sono riportate alcune fra le seguenti scelte lessicali che anche in questo testo sono utilizzate: non si utilizza "caso", ma famiglie, persone; non "utente", ma persona, attore, beneficiario; si utilizza "presa in carico" quando ci si riferisce a un intervento istituzionale, e "percorso di accompagnamento" in tutte le altre situazioni; non "famiglie multiproblematiche, vulnerabili, ecc.", ma "famiglie in situazione di vulnerabilità" ecc.

2.2. Cosa è P.I.P.P.I., il senso e il mandato normativo

P.I.P.P.I. è stato concepito e sperimentato in Veneto, negli anni 2008-2010, da LabRIEF (Laboratorio di Ricerca e Intervento in Educazione Familiare) del Dipartimento di Filosofia, Sociologia, Pedagogia e Psicologia Applicata dell'Università di Padova. A partire dal 2011 il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (in seguito "Ministero") ha assunto il modello quale riferimento nazionale per gli interventi di prevenzione dell'allontanamento familiare, avviando un Accordo di collaborazione con LabRIEF (in seguito "Università"), che ha dato vita a un innovativo modello di governance tecnico-scientifica tra amministrazione centrale, sistema della ricerca, Regioni e Ambiti Territoriali Sociali. P.I.P.P.I. è infatti un'ampia azione pubblica di equità e giustizia sociale volta a garantire a ogni bambino la possibilità di uscire precocemente dal circolo dello svantaggio sociale (Rec EU, 112/2013), tramite il potenziamento delle sue capacità cognitive, affettive e sociali, delle capacità di cura dei suoi genitori e delle capacità dei servizi sociali di garantire un progetto di "presa in carico" di precisione ad ogni famiglia. La comunità e i servizi istituzionali del sistema di welfare si portano vicino alle famiglie, creando e sostenendo reti di prossimità al fine di prevenire le condizioni che rendono necessario l'allontanamento del bambino dal nucleo di origine, spezzando l'isolamento sociale e mettendo in campo un'azione diffusa di *parenting support*. L'estensione del Programma sull'intero territorio nazionale è maturata dalla consapevolezza, emersa già all'inizio degli anni Duemila e più volte richiamata anche dal Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia, della necessità di garantire un'attuazione uniforme dei principi sanciti dalla normativa nazionale e internazionale in materia di tutela dei diritti dei bambini e di sostegno alle responsabilità genitoriali. Tale quadro normativo trova fondamento, tra l'altro, nell'articolo 30 della Costituzione, che riconosce il dovere e il diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli, e nell'articolo 31, che impegna la Repubblica a sostenere la famiglia e la maternità. A tali principi si affiancano le disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza del 1989, della legge n. 149/2001, della legge n. 285/1997 e della legge n. 328/2000, che riconoscono il diritto del bambino a crescere, ove possibile, nel proprio ambiente familiare e il diritto della famiglia a ricevere un adeguato sostegno nell'esercizio della responsabilità genitoriale.

In sintesi, l'insieme di queste norme afferma che l'allontanamento non va considerato come un intervento di rottura dei legami familiari, ma di protezione del *best interest* del bambino, che "allontanare" è un'assunzione di responsabilità per proteggere i bambini e i loro legami, per allargare, non per separare le loro famiglie. Per fare ciò, la strada è realizzare interventi appropriati, orientati alla prevenzione della povertà e delle disuguaglianze sociali, come richiesto dagli obiettivi 1 "povertà` zero"; 4 "istruzione di qualità"; 10 "ridurre le disuguaglianze"; 16 "pace, giustizia e istituzioni forti" dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

Una nutrita serie di Raccomandazioni del Consiglio d'Europa, fra cui la Rec .112/2013 sull'importanza di investire sull'infanzia anche dal punto di vista economico, la Rec. 1004/2021 sulla *Child Guarantee* e la Rec. 9/2006 sul *parenting support*, insiste sulla stessa visione, ossia tra la coniugazione fra perseguimento del *best interest* dei bambini e la possibilità di rendere esigibile il diritto di esercitare la responsabilità genitoriale in forma positiva. Si individua qui un importante diritto sociale: il diritto non dei soli bambini, non delle sole famiglie, non della società, ma dei bambini e delle loro famiglie compresi nei contesti sociali in cui vivono, segnati da vulnerabilità di varia natura e intensità, ad essere accompagnati nella costruzione di un progetto volto a garantire a ogni bambino una valutazione appropriata e di qualità della sua situazione familiare, con la relativa programmazione di un piano d'azione unitario, partecipato, sostenibile in un tempo congruo e multidimensionale, definito congiuntamente in équipe multidisciplinare con la famiglia.

Per dare piena attuazione a tale diritto, la legge 30 dicembre 2021, n. 234 ha individuato la Prevenzione dell'allontanamento familiare – P.I.P.P.I. quale Livello Essenziale delle Prestazioni Sociali (LEPS), riconoscendo il sostegno preventivo alle famiglie vulnerabili come prestazione essenziale da garantire uniformemente sull'intero territorio nazionale. Il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 ha descritto il contenuto tecnico del LEPS, successivamente confermato e ulteriormente sviluppato dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2024-2026, definendolo come segue: *"risponde al bisogno di ogni bambino di crescere in un ambiente stabile, sicuro, protettivo e "nutriente", contrastando attivamente l'insorgere di situazioni che favoriscono le disuguaglianze sociali, la dispersione scolastica, le separazioni inappropriate dei bambini dalla famiglia di origine, tramite l'individuazione delle idonee azioni, di carattere preventivo, che hanno come finalità l'accompagnamento non del solo*

bambino, ma dell'intero nucleo familiare in situazione di vulnerabilità, in quanto consentono l'esercizio di una genitorialità positiva e responsabile e la costruzione di una risposta sociale ai bisogni evolutivi dei bambini nel loro insieme".

Perché e come raggiungere questo target di famiglie e dare attuazione a questa ampia finalità? In base a quale mandato agire? Le 4 lettere dell'acronimo, riprese in ognuno dei 3 paragrafi che seguono, descrivono l'insieme del mandato normativo e istituzionale alla base di questa azione sociale nazionale.

2.3. Come P.I.P.P.I. risponde al mandato normativo: il metodo di implementazione

Il metodo privilegiato per rispondere a suddetto mandato normativo è quello della cosiddetta *Implementation Science* (Fixen et al., 2005). Per descriverlo, è utile spiegare il perché, nell'acronimo, della P di Programma.

L'*Implementation Science* è una disciplina nata per colmare la distanza tra ricerca, formazione, azione e policy, tramite l'azione di Programmi. Nello specifico, nel caso di P.I.P.P.I., si è trattato dell'implementazione di una metodologia di intervento con le famiglie che garantisse unitarietà tra teorie, metodo e strumenti nell'area della prevenzione degli allontanamenti. La legge n. 149/2001, nel disciplinare gli interventi di protezione dei bambini, richiama infatti la necessità di attivare "idonei interventi" finalizzati a prevenire l'allontanamento dal nucleo familiare, senza tuttavia definirne puntualmente contenuti, metodologie e standard organizzativi. P.I.P.P.I. nasce proprio per dare concreta attuazione a tale mandato, individuando e sperimentando un modello operativo fondato su evidenze scientifiche, successivamente consolidato attraverso un articolato percorso di monitoraggio, valutazione e progressiva estensione nazionale. L'obiettivo perseguito è stato quello di costruire un metodo di implementazione comune, capace di assicurare uniformità negli obiettivi e nei principi di intervento, pur nel rispetto delle differenti caratteristiche organizzative, istituzionali e territoriali dei servizi sociali regionali e locali. In tale prospettiva, il Programma ha contribuito a ridurre la distanza tra ricerca scientifica e pratica professionale, tra indirizzi normativi e concreta esigibilità dei diritti, promuovendo un sistema dei servizi maggiormente orientato all'equità, alla qualità degli interventi e alla valutazione degli esiti.

L'attuale configurazione del LEPS P.I.P.P.I. si fonda pertanto non solo su un metodo di intervento con le famiglie, ma anche su un articolato metodo di implementazione, finalizzato a sostenere la capacità del sistema dei servizi sociali di garantire prestazioni omogenee sull'intero territorio nazionale. Si è così inteso sostenere la costruzione di una intenzionalità collettiva relativa a un sistema di welfare più informato, più competente e meno disuguale, capace di garantire equità di accesso ad alcuni servizi "essenziali" alle "famiglie in situazione di vulnerabilità", connettendo la prevenzione alla protezione dell'infanzia, il lavoro con i bambini a quello con le famiglie e le loro comunità. Tale metodo di implementazione è comprensivo di:
una struttura e un metodo di valutazione e ricerca, che, nel periodo 2011-26, ha prodotto un flusso continuo di dati relativi ai processi realizzati, agli esiti e ai benefici ottenuti[134], grazie anche alla progettazione e riprogettazione continua della piattaforma RPMonline (Rilevazione, Progettazione, Monitoraggio). Essa supporta la gestione del lavoro con ogni singola famiglia, la raccolta congiunta dei dati di processo e esito ottenuti con il totale delle famiglie coinvolte, ed è oggi interoperabile con il SIOSS;
una struttura e un metodo di formazione di base e continua rivolta a operatori delle équipe multidisciplinari (EM), a innovative figure di coach (professionisti dei servizi sociali con funzioni di case management), ai referenti territoriali (RT) di ogni ATS e a un referente regionale per ogni Regione, a formatori. Questa struttura di formazione, basata su un modello di formazione *post-lauream* di natura interdisciplinare e intersettoriale, viene di continuo monitorata e riprogettata per rispondere alle esigenze di una platea passata da circa 1.000 operatori all'anno a circa 26.000 nel solo periodo 2022-26;
una struttura di governance e accompagnamento istituzionale che assicura il raccordo permanente tra Ministero, Università, Regioni e Ambiti Territoriali Sociali. Tale sistema garantisce il coordinamento nazionale del LEPS, la diffusione uniforme degli indirizzi metodologici, il supporto tecnico agli enti attuatori, la condivisione delle esperienze territoriali e il continuo miglioramento del modello organizzativo, favorendo la progressiva costruzione di un sistema nazionale di garanzia della prestazione.

134 I report pubblicati sulle prime 11 edizioni di P.I.P.P.I. concluse sono reperibili a questo link: https://labrief.fisppa.it/p-i-p-p-i/materiali-report.

2.4. Il metodo di intervento del LEPS P.I.P.P.I.

Il LEPS Prevenzione dell'allontanamento familiare – P.I.P.P.I. si realizza attraverso un metodo di intervento unitario che orienta l'azione dei servizi sociali territoriali verso percorsi di presa in carico, o meglio di accompagnamento, multidisciplinari, personalizzati, partecipati e fondati sulle evidenze, finalizzati a sostenere le famiglie in situazione di vulnerabilità prima che si rendano necessari interventi di protezione più strutturati. Fin dalla fase sperimentale, il Programma ha previsto che il lavoro diretto con le famiglie procedesse parallelamente alle attività di formazione degli operatori e al monitoraggio continuo dei processi e degli esiti degli interventi secondo la prospettiva metodologica della ricerca-azione-formazione. Tale integrazione tra intervento, formazione e valutazione rappresenta ancora oggi uno degli elementi qualificanti del LEPS, consentendo il continuo miglioramento della qualità delle pratiche professionali e dell'efficacia degli interventi. La I di intervento rimanda quindi ad uno specifico metodo di intervento con le famiglie. Esso prevede che famiglie e bambini in situazione di vulnerabilità partecipino a tutte le fasi del progetto che li riguarda attraverso il metodo della valutazione partecipativa e trasformativa (VPT) (Serbati, Milani, 2013), che si concretizza:
i) nella realizzazione di un processo di valutazione che esita nella realizzazione di un Progetto Quadro volto a rispondere ai bisogni rilevati nell'analisi iniziale (assessment) e a consolidare le risorse delle famiglie. La VPT è fondata sul riconoscimento della multidimensionalità del bisogno, a cui corrisponde la necessaria multidimensionalità delle risposte. Tali risposte considerano la persona e la famiglia nella loro globalità e nel rapporto con i contesti di vita, integrando aspetti sanitari, sociali, educativi, lavorativi ed economici. Per questo, la valutazione è affidata a un'équipe multidisciplinare (EM)stabile;
ii) nell'utilizzo del modello multidimensionale *Il Mondo del Bambino*, costruito sulla base dell'*Assessment Framework* britannico per facilitare la comprensione olistica di bisogni e potenzialità di ogni bambino e ogni famiglia: non si parte dall'individuazione dei deficit e dei problemi dei genitori, ma dalla costruzione di una lettura condivisa dei bisogni dei bambini per capire insieme agli stessi genitori come la loro risposta a tali bisogni può essere migliorata;
iii) nell'attivazione di EM che vedono la compresenza di professionisti del sociale (almeno: assistente sociale, educatore professionale socio-pedagogico e psicologo), del mondo educativo-scolastico, del sanitario, ecc. oltre che di bambini e genitori della famiglia interessata ed eventualmente di altre risorse della rete informale della famiglia;
iv) il Progetto Quadro che trova attuazione attraverso l'integrazione di quattro dispositivi fondamentali, che costituiscono gli strumenti operativi del LEPS: l'educativa domiciliare e territoriale; i gruppi con genitori e bambini; il partenariato tra servizi educativi, scuola, famiglia e servizi sociali; la vicinanza solidale. Tali dispositivi operano in maniera integrata e flessibile, adattandosi ai bisogni di ciascuna famiglia e garantendo un accompagnamento intensivo, continuativo e personalizzato, generalmente sviluppato nell'arco di circa diciotto mesi; v) nella documentazione delle informazioni e delle osservazioni ai fini sia di coprogettazione dell'intervento che della sua valutazione.

2.5. Le finalità: prevenire e proteggere

Il LEPS Prevenzione dell'allontanamento familiare – P.I.P.P.I. porta nell'acronimo anche due P: Per Prevenire e si fonda sul principio secondo cui prevenzione e protezione costituiscono dimensioni complementari e inscindibili dell'intervento pubblico a tutela dei diritti dei bambini e delle bambine. La prevenzione dell'allontanamento familiare non rappresenta infatti un'alternativa agli interventi di protezione, bensì la modalità attraverso cui il sistema dei servizi sociali interviene tempestivamente per evitare che le situazioni di vulnerabilità evolvano in condizioni tali da rendere necessario l'allontanamento della persona minorenne dal proprio nucleo familiare.

La finalità primaria del LEPS consiste nel garantire il diritto di ogni bambino a crescere, ove possibile, all'interno della propria famiglia, sostenendo precocemente la capacità delle figure genitoriali di rispondere ai bisogni dei bambini e rafforzando la capacità dei servizi di individuare, valutare e affrontare le situazioni di vulnerabilità prima che assumano carattere irreversibile. In tale prospettiva, la prevenzione si realizza attraverso interventi intensivi, multidisciplinari e personalizzati, capaci di valorizzare le risorse della famiglia e della comunità, riducendo i fattori di rischio e promuovendo quelli di protezione.

Quando, nonostante gli interventi di sostegno, la permanenza del bambino nel nucleo familiare non risulti compatibile con il suo superiore interesse, il sistema pubblico è chiamato ad assicurare gli interventi

di protezione e tutela previsti dall'ordinamento. Anche in tali circostanze il LEPS conserva una funzione essenziale, orientando l'azione dei servizi affinché ogni decisione sia assunta sulla base di una valutazione multidimensionale, partecipata e fondata sull'interesse superiore del bambino, nella prospettiva di ricostruire relazioni familiari positive e condizioni favorevoli al rientro nel proprio contesto di vita. In questa prospettiva, la vulnerabilità familiare non costituisce uno stigma né un elemento di esclusione, ma rappresenta una condizione sulla quale costruire percorsi di accompagnamento e di cambiamento. La risposta ai bisogni dei bambini richiede pertanto la corresponsabilità dell'intera comunità educante e la costruzione di reti collaborative tra servizi sociali, servizi sanitari, scuola, autorità giudiziaria, enti del Terzo settore, famiglie e reti di prossimità, nella consapevolezza che la tutela dei diritti dei bambini rappresenta una responsabilità condivisa sia delle comunità locali che dell'intero sistema di welfare. A questo assunto si collega la I di Istituzionalizzazione, in quanto il LEPS Prevenzione dell'allontanamento familiare – P.I.P.P.I. si inserisce nel più ampio percorso di sviluppo del welfare di comunità e di progressiva deistituzionalizzazione che ha caratterizzato l'evoluzione delle politiche sociali italiane, in particolare dagli anni Settanta. Dalla chiusura degli istituti per l'infanzia alla valorizzazione dell'affidamento familiare, dalla costruzione dei servizi territoriali alla promozione dell'inclusione scolastica e sociale, il legislatore ha progressivamente orientato il sistema verso modelli fondati sulla prossimità, sulla domiciliarità e sulla centralità della persona. In tale contesto, la prevenzione dell'istituzionalizzazione non si esaurisce nel ridurre il ricorso all'allontanamento ma si traduce nella capacità dei servizi di promuovere interventi sempre più personalizzati, integrati e centrati sulle risorse dei territori, che consentano ai bambini di crescere nei propri contesti di vita ogniqualvolta ciò sia compatibile con il loro superiore interesse.

2.6. Il target, la storia, le fasi dell'implementazione

Il LEPS Prevenzione dell'allontanamento familiare – P.I.P.P.I. è rivolto ai bambini, alle bambine e agli adolescenti fino ai 17 anni di età e alle loro famiglie che si trovano in condizioni di vulnerabilità tali da richiedere un intervento preventivo, intensivo e multidisciplinare volto a prevenire il rischio di allontanamento dal nucleo familiare. Particolare attenzione è riservata alla fascia della prima infanzia, con specifico riferimento ai primi mille giorni di vita e ai bambini da 0 a 6 anni, fase nella quale gli interventi precoci risultano maggiormente efficaci nel promuovere lo sviluppo del bambino e nel prevenire l'aggravarsi delle situazioni di vulnerabilità familiare.

Per "famiglie in situazione di vulnerabilità" si intendono quei nuclei nei quali i genitori, pur mantenendo integralmente o parzialmente la responsabilità genitoriale, incontrano difficoltà nell'assicurare in modo stabile e autonomo le condizioni necessarie al benessere e allo sviluppo dei propri figli. Tali condizioni possono derivare dalla compresenza di fattori educativi, relazionali, economici, abitativi, sanitari, psicologici o sociali che, interagendo tra loro, aumentano il rischio di trascuratezza, negligenza o compromissione dei bisogni evolutivi del bambino. In questa prospettiva, la vulnerabilità non costituisce una condizione statica, né una caratteristica della famiglia, ma rappresenta una situazione dinamica sulla quale è possibile intervenire attraverso percorsi personalizzati di accompagnamento, valorizzando le risorse del nucleo familiare e della comunità territoriale. L'attuale configurazione del LEPS è il risultato di un percorso di progressiva implementazione sviluppatosi nell'arco di oltre quindici anni, caratterizzato da una costante estensione territoriale e dal progressivo consolidamento del modello organizzativo.

Una prima fase pilota, compresa tra il 2011 e il 2013, ha riguardato la sperimentazione nazionale del Programma attraverso il coinvolgimento delle dieci Città riservatarie della legge n. 285/1997, con la partecipazione di 89 famiglie, 122 bambini, 160 operatori, 10 referenti territoriali. Tale esperienza ha consentito di validare il modello di intervento e di verificarne l'efficacia attraverso un articolato sistema di monitoraggio e valutazione.

La seconda fase di estensione alle Regioni e di consolidamento, dal 2014 al 2021, ha coinciso con il consolidamento del Programma e con la sua progressiva diffusione sul territorio nazionale grazie alle risorse del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali in cui hanno fatto ingresso 65 Ambiti territoriali sociali (ATS) in media, all'anno, tramite il coinvolgimento di 4.890 famiglie in totale, 5.360 bambini, 13.216 operatori, 1.197 coach, 594 referenti territoriali e 220 referenti regionali. Un passaggio fondamentale di questa fase è rappresentato dall'approvazione, nel 2017, delle *Linee di indirizzo nazionali sull'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità*, che hanno definito il quadro metodologico unitario di riferimento per l'intero sistema dei servizi sociali.

La terza fase, dell'universalizzazione, avviata nel 2022, e tutt'ora in corso, ha segnato il passaggio definitivo dalla sperimentazione al sistema ordinario dei servizi sociali. L'approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha infatti consentito di estendere il Programma ad ulteriori 400 Ambiti Territoriali Sociali attraverso l'Investimento 1.1.1 della Missione 5, Componente 2. Contestualmente, il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 e, soprattutto, la legge 30 dicembre 2021, n. 234, hanno riconosciuto la Prevenzione dell'allontanamento familiare – P.I.P.P.I. quale Livello Essenziale delle Prestazioni Sociali, sancendone il definitivo inserimento tra le prestazioni essenziali da garantire uniformemente sull'intero territorio nazionale. L'attuazione del PNRR e il finanziamento del LEPS attraverso il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali hanno consentito di raggiungere una diffusione pressoché universale del modello. Alla data del 2 luglio 2026, a fronte di un target programmato di 14.320 famiglie, sono state coinvolte 15.245 famiglie nella fase di preassessment e 14.063 famiglie hanno completato l'intero percorso di intervento come documentato dallo strumento di postassessment. Parallelamente si è consolidata una vasta comunità professionale composta da 19.920 operatori registrati nella piattaforma RPMonline, tra cui 2.269 coach e 986 referenti territoriali, a testimonianza della progressiva strutturazione del sistema di accompagnamento metodologico. Dal 2011 ad oggi hanno partecipato complessivamente al Programma oltre 560 Ambiti Territoriali Sociali, corrispondenti alla quasi totalità degli ATS italiani. Tale risultato testimonia il completamento del percorso di diffusione nazionale del modello e rappresenta il presupposto fondamentale per la piena attuazione del sistema di garanzia del LEPS su tutto il territorio nazionale. Il percorso di implementazione realizzato in questi anni costituisce oggi un patrimonio metodologico, organizzativo e professionale di straordinario valore, che pone le basi per l'ulteriore consolidamento del LEPS nell'ambito del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali.

2.7. Alcuni riferimenti teorici e le evidenze scientifiche

L'acronimo P.I.P.P.I. richiama volutamente la figura di Pippi Calzelunghe, protagonista dell'opera di Astrid Lindgren, simbolo della capacità dei bambini di affrontare le difficoltà della vita con resilienza, creatività, autonomia e fiducia nelle proprie risorse. Tale richiamo rappresenta una scelta culturale che accompagna fin dalle origini il Programma e ne sintetizza efficacemente la visione: ogni bambino, anche quando cresce in contesti caratterizzati da vulnerabilità, possiede potenzialità che possono essere valorizzate attraverso relazioni significative, ambienti di vita favorevoli e interventi preventivi. Oltre a questo riferimento teorico alla resilienza, il LEPS P.I.P.P.I. fonda il suo metodo di intervento con le famiglie su alcune evidenze scientifiche (Milani, a cura di, 2022), nate, in buona parte, nell'ultimo trentennio in seno all'*Early Childhood Development*, una nuova scienza che ha come oggetto non solo l'infanzia, ma il suo potenziale di sviluppo in prospettiva di superamento delle disuguaglianze. In particolare, il LEPS si fonda su tre principali evidenze scientifiche:

a) Lo sviluppo del bambino è profondamente influenzato dalla qualità delle relazioni e dell'ambiente di crescita.
   Le neuroscienze hanno dimostrato che lo sviluppo cerebrale è caratterizzato da una significativa plasticità, particolarmente intensa nei primi anni di vita. Le esperienze relazionali, educative e ambientali vissute dal bambino influenzano in modo determinante il suo sviluppo cognitivo, emotivo e sociale. Per tale ragione, sostenere precocemente le famiglie significa promuovere il benessere presente e futuro dei bambini e ridurre il rischio di esiti negativi nel corso della vita (Shonkoff et al., 2012).
b) Il sostegno alla genitorialità rappresenta uno degli strumenti più efficaci di prevenzione.
   Le evidenze disponibili dimostrano che gli interventi di parenting support, fondati sulla partecipazione attiva dei genitori, sulla riflessività, sul confronto tra pari e sul supporto professionale, migliorano la qualità delle relazioni familiari, rafforzano le competenze genitoriali e favoriscono lo sviluppo delle competenze cognitive, emotive e relazionali dei bambini (WHO, 2018). Investire nelle capacità dei genitori significa investire direttamente nel benessere e nello sviluppo dei figli.
c) Gli interventi educativi producono i migliori risultati quando sono integrati con le misure di inclusione sociale e di contrasto alla povertà.
   La ricerca internazionale evidenzia come gli interventi di sostegno economico, sociale ed educativo, se integrati tra loro, risultino significativamente più efficaci rispetto a interventi settoriali. Le misure di contrasto alla povertà, combinate con programmi di sostegno alla genitorialità e con servizi educativi di qualità, contribuiscono a interrompere la trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze, generando benefici duraturi per i bambini, le famiglie e l'intera collettività (Heckman e Masterov, 2007; Hart et al., 2024).

Queste evidenze scientifiche costituiscono il fondamento metodologico del LEPS P.I.P.P.I. e orientano la progettazione degli interventi, la formazione degli operatori, il sistema di monitoraggio e valutazione e il continuo aggiornamento del modello di intervento. In tale prospettiva, il LEPS rappresenta uno strumento attraverso il quale le conoscenze prodotte dalla ricerca vengono progressivamente integrate nella pratica professionale e nella programmazione dei servizi sociali.

2.8. I risultati

Il metodo della VPT, accennato nel par.3, definito della valutazione "multidimensionale" in diversi documenti che accompagnano i singoli LEPS e/o gli interventi comunque previsti dalla normativa (MLPS, 2017; MLPS, 2024a; MLPS, 2024b), richiede e allo stesso tempo promuove la documentazione scritta del tracciamento di ogni fase del processo di intervento. Così facendo rende possibile, costituendone la chiave di volta, la valutazione degli esiti e dei processi che hanno condotto alla definizione di quegli esiti rispetto a ogni progetto realizzato e dall'insieme aggregato dei progetti avviati con le famiglie. I dati vengono infatti inseriti dagli stessi operatori dell'EM in RPMonline. In questo modo, il metodo fornisce la base di quel processo di costruzione della conoscenza sull'azione dei servizi sociali necessario sia in termini rendicontativi, che di miglioramento progressivo delle pratiche di intervento. Gli undici Report di valutazione finora pubblicati rendono dunque conto di dati relativi alle famiglie, indicando: chi sono le famiglie e i bambini in termini di dati anagrafici, vulnerabilità familiari e sociali, fattori di rischio e protezione; da chi sono costituite le EM, in quale ATS e Regione di appartenenza; qual è la situazione complessiva della famiglia al tempo zero -T0- (inizio del percorso di accompagnamento) e al tempo finale -T2- (conclusione del percorso di accompagnamento) rispetto alle tre macrodimensioni dei bisogni del bambino, delle risposte delle figure genitoriali a suddetti bisogni e dei fattori dell'ambiente che ostacolano o favoriscono la risposta a tali bisogni; quali sono i processi di intervento avviati, in termini di progettazione degli obiettivi, dei risultati attesi, dei dispositivi attivi, delle azioni che hanno favorito o ostacolato i cambiamenti registrati al T2; quale lavoro di capacitazione è stato realizzato negli ATS, in particolare rispetto alla formazione degli operatori.

L'insieme di questi dati indica in sintesi che gli esiti misurati attraverso il modello multidimensionale de *Il Mondo del Bambino* registrano un incremento tra il T0 e il T2. Essi restituiscono punteggi che descrivono una situazione tanto meno critica quanto più è elevato il loro valore, essendo definiti su scala Likert 1-6. Tutte le variazioni sono positive e statisticamente significative, collocandosi fra 0,25 e oltre 0,4 punti della scala Likert, con un miglioramento mediamente pari al 15%. Altri esiti sono relativi alla valutazione iniziale e finale di ogni situazione familiare ed evidenziano che gli operatori hanno mediamente rilevato una diminuzione dei fattori di rischio a fronte di un miglioramento dei fattori di protezione per tutte e tre le dimensioni del modello. Per quanto riguarda invece i processi di intervento che sembrano influenzare maggiormente questi esiti, si rileva il valore della partecipazione delle famiglie: le famiglie risultano realmente partecipanti in oltre il 90% del totale degli incontri di EM. Inoltre, si rileva anche il raggiungimento degli obiettivi indicati nelle micro-progettazioni su cui l'EM ha progettato di lavorare insieme alla famiglia: per quasi un terzo, i risultati sono completamente raggiunti. La condizione economica e lavorativa e la bassa scolarizzazione dei genitori rappresentano i fattori di vulnerabilità più frequenti delle famiglie (75%), al punto che il target di P.I.P.P.I., negli anni, si è gradualmente avvicinato al target della misura nazionale di contrasto alla povertà (ADI, Assegno di inclusione), in particolare per quanto concerne le famiglie di bambini in età 0-3 anni. Molto significativo che, dal confronto di due gruppi di famiglie ugualmente vulnerabili per la condizione di povertà, l'uno beneficiario di Reddito di Cittadinanza (oggi ADI) e l'altro senza, sia emersa una differenza significativa nell'entità del miglioramento degli esiti non tanto sulle sottodimensioni più strettamente correlate alla condizione economica, quanto sulle sottodimensioni relative alle risposte delle figure genitoriali. In generale, il miglioramento delle diverse variabili prese in esame risulta comunque più ampio in presenza di sostegno economico. Come abbiamo potuto constatare in altre esperienze di ricerca (Serbati, Moreno Boudon, Salvò, Bello, Milani, 2022), e come la letteratura evidenzia, la povertà, che si genera in famiglia e nei primi anni di vita dei bambini, può essere contrastata in famiglia, con interventi che vadano ad agire sulle condizioni economiche, lavorative, sociali, ma anche sulle capacità genitoriali.

2.9. Un approfondimento sui dati relativi agli allontanamenti e alla riunificazione familiare

La prevenzione dell'allontanamento familiare costituisce la finalità principale del LEPS P.I.P.P.I. Essa si fonda sul principio, sancito dall'ordinamento nazionale e internazionale, secondo cui ogni bambino ha diritto a crescere nella propria famiglia, ove ciò sia compatibile con il suo superiore interesse, e che l'allontanamento rappresenta una misura eccezionale di protezione, da adottare esclusivamente quando gli interventi preventivi non risultino sufficienti a garantire la tutela del minore. In tale prospettiva, il LEPS non persegue l'obiettivo di ridurre gli allontanamenti in quanto tali, bensì quello di assicurare che ogni decisione sia il risultato di una valutazione multidimensionale, appropriata e partecipata e che, anche nei casi in cui si renda necessario il collocamento esterno alla famiglia, gli interventi continuino a sostenere il recupero delle competenze genitoriali e la possibile riunificazione familiare. Il sistema di monitoraggio del LEPS consente di analizzare separatamente due differenti percorsi di presa in carico.

Un primo gruppo riguarda le famiglie nelle quali il bambino viveva con la propria famiglia all'avvio dell'intervento e per le quali, durante il percorso P.I.P.P.I., si è reso necessario attivare un provvedimento di protezione con collocamento esterno. Un secondo gruppo comprende invece le famiglie nelle quali il bambino era già collocato fuori dalla famiglia di origine all'avvio del percorso e per le quali gli interventi del LEPS hanno accompagnato il progetto di protezione, sostenendo il rafforzamento delle competenze genitoriali e il possibile rientro del bambino. Le evidenze raccolte dimostrano che nelle edizioni concluse del Programma (2011-2023), l'attivazione di un provvedimento di allontanamento ha riguardato mediamente l'1,75% delle famiglie coinvolte. Nelle implementazioni 2022-2026 tale valore, ancora in fase di definizione, si attesta intorno al 2,7%, dato che, pur richiedendo le necessarie cautele interpretative, risulta significativamente inferiore rispetto ai tassi rilevati nel sistema ordinario dei servizi sociali. Ciò conferma come un intervento precoce, intensivo e multidisciplinare sia in grado di intercettare tempestivamente le situazioni di vulnerabilità, riducendo il ricorso ai provvedimenti di allontanamento.

Particolarmente significativi risultano anche i dati relativi ai percorsi di riunificazione familiare. Tra le famiglie in cui un bambino era già collocato fuori dal nucleo familiare al momento dell'avvio del percorso, oltre il 60% conclude l'intervento con la cessazione della misura di protezione, quale esito di un percorso di rafforzamento delle competenze genitoriali e di ricostruzione delle condizioni necessarie al rientro del bambino nella propria famiglia. I dati evidenziano inoltre un ampio ricorso all'affidamento familiare quale misura di protezione temporanea, confermando l'orientamento del sistema verso interventi sempre più personalizzati e coerenti con il superiore interesse del minore. Le informazioni raccolte attraverso il sistema di monitoraggio consentono pertanto di affermare che il LEPS operi contemporaneamente su due versanti complementari: da un lato, rafforza la capacità dei servizi sociali di prevenire gli allontanamenti attraverso interventi tempestivi di sostegno alle famiglie in situazione di vulnerabilità. Dall'altro, quando l'allontanamento risulta necessario, orienta l'intervento verso la costruzione di un progetto di protezione che mantenga viva la prospettiva della riunificazione familiare. L'esperienza maturata dimostra come tutela e sostegno alla genitorialità non costituiscano obiettivi alternativi, ma dimensioni strettamente integrate del medesimo intervento pubblico. La protezione del bambino non si realizza esclusivamente attraverso l'adozione di un provvedimento di allontanamento, ma anche mediante il lavoro continuo con la famiglia di origine, finalizzato al recupero delle competenze genitoriali, al rafforzamento delle relazioni familiari e alla costruzione delle condizioni che consentano il rientro del bambino nel proprio contesto di vita. Questa impostazione contribuisce a superare una rappresentazione riduttiva dell'attività dei servizi sociali, talvolta alimentata nel dibattito pubblico, secondo la quale la tutela coinciderebbe esclusivamente con l'allontanamento dei bambini dalle loro famiglie. Al contrario, il LEPS P.I.P.P.I. evidenzia come la tutela si realizzi principalmente attraverso interventi di prevenzione, accompagnamento e sostegno, nei quali la protezione del bambino e il rafforzamento della famiglia costituiscono obiettivi strettamente connessi. L'allontanamento, quando necessario, rappresenta inoltre non una finalità in sé, ma uno degli strumenti di un processo di accompagnamento teso non a rompere i legami familiari, ma a rafforzarli. In questa prospettiva, il LEPS promuove una cultura della tutela fondata sulla collaborazione tra famiglie, servizi sociali, autorità giudiziaria, servizi sanitari, scuola e comunità territoriale, favorendo la costruzione di relazioni di fiducia e di corresponsabilità che rappresentano il presupposto essenziale per garantire una protezione effettiva e duratura dei diritti dei bambini.

2.10. Gli impatti di P.I.P.P.I.

L'impatto del LEPS Prevenzione dell'allontanamento familiare – P.I.P.P.I. può essere analizzato considerando gli effetti prodotti dalla sua implementazione che vanno oltre i risultati conseguiti nei confronti delle singole famiglie, contribuendo a trasformare l'organizzazione dei servizi, le competenze professionali, la cultura degli interventi e la stessa programmazione nazionale delle politiche sociali. Per impatto intendiamo il beneficio generato dall'implementazione del LEPS rispetto alle 3 seguenti dimensioni: sociale, culturale ed economica. Le descriviamo per soli cenni di seguito.
Rispetto alla dimensione sociale, si evidenziano 4 ordini di benefici, per le tipologie di soggetti indicate di seguito:
per i bambini, gli esiti finali, relativi al miglioramento delle diverse dimensioni dello sviluppo, dimostrano un miglioramento significativo per tutti i gruppi di bambini, anche con caratteristiche sociodemografiche ed età diverse, come indicato nel par.8;
per le famiglie: si evidenziano esiti significativi, sia nella riduzione dei fattori di rischio che nell'incremento dei fattori di protezione, sia nei numeri, che nelle modalità di progettare e realizzare gli allontanamenti dei bambini dalla famiglia di origine, come indicato nel par.9;
per i professionisti: il LEPS ha progressivamente qualificato il lavoro delle équipe multidisciplinari, diffondendo strumenti comuni di valutazione, progettazione e monitoraggio, promuovendo modalità di lavoro interdisciplinari e rafforzando la capacità dei servizi di costruire interventi condivisi con le famiglie. La formazione continua, il coaching, la ricerca-azione e la disponibilità di strumenti operativi comuni hanno contribuito alla costruzione di un patrimonio professionale condiviso che oggi rappresenta uno dei principali punti di forza del sistema nazionale;
per il sistema dei servizi: il valore del lavoro realizzato negli anni 2011-2021 in partenariato da Ministero e Università, orientato da una metodologia di ricerca pratica, secondo i principi della Implementation Science, che qualifica e documenta processi ed esiti attraverso un sistema di valutazione gradatamente fatto proprio dai servizi; dal 2022, con il riconoscimento quale Livello Essenziale delle Prestazioni Sociali, è divenuto parte integrante dell'architettura ordinaria del welfare sociale italiano. In pochi anni il metodo è stato implementato in circa il 95% degli Ambiti Territoriali Sociali italiani, coinvolgendo oltre 20.000 famiglie e migliaia di operatori, dimostrando la capacità del sistema pubblico di rendere stabile e uniforme un modello di intervento precedentemente limitato a una sperimentazione territoriale. Il passaggio da programma sperimentale a LEPS costituisce esso stesso uno degli impatti più significativi dell'intera esperienza. L'approccio sviluppato da P.I.P.P.I. è divenuto uno dei principali riferimenti metodologici anche per gli interventi di contrasto alla povertà, a partire dal Reddito di Inclusione fino all'attuale Assegno di Inclusione, nei quali la presa in carico multidimensionale e il lavoro integrato delle équipe rappresentano elementi essenziali del percorso di inclusione sociale. Ancora più significativo è il contributo fornito alla costruzione del nuovo LEPS relativo alle équipe multidisciplinari previsto dalla legge di bilancio 2026, che rafforza strutturalmente gli Ambiti Territoriali Sociali attraverso l'introduzione programmata di assistenti sociali, educatori socio-pedagogici e psicologi. Il concorso nazionale avviato nel 2025 rappresenta, sotto questo profilo, un passaggio storico per il sistema dei servizi sociali territoriali.

Rispetto alla dimensione culturale, l'impatto è rilevabile attraverso il fatto che l'attuazione del LEPS ha prodotto un profondo cambiamento culturale nel modo di intendere gli interventi rivolti alle famiglie vulnerabili. Il paradigma tradizionale, prevalentemente centrato sulla valutazione del rischio e sulla risposta specialistica ai singoli problemi, è stato progressivamente sostituito da un approccio orientato alle capacità delle famiglie, alla partecipazione dei bambini e dei genitori, alla corresponsabilità tra servizi e comunità e alla costruzione condivisa dei progetti personalizzati. Parallelamente si è consolidata una vera e propria comunità nazionale di pratiche composta da Regioni, Ambiti Territoriali Sociali, Università e professionisti, capace di produrre ricerca applicata, formazione continua e miglioramento permanente delle pratiche professionali. A tale processo ha contribuito anche la costruzione di una rete nazionale tra Università, finalizzata sia al supporto scientifico dell'attuazione del LEPS sia all'inserimento dei suoi contenuti nei percorsi di formazione universitaria degli assistenti sociali, degli educatori socio-pedagogici e degli psicologi ovvero attraverso l'avvio, nell'anno accademico 2025-2026, dei Master universitari di primo e secondo livello finanziati dal Programma Nazionale Inclusione.

Rispetto alla dimensione economica, l'impatto è rilevabile attraverso Il riconoscimento di P.I.P.P.I. quale LEPS che ha consentito il superamento della logica sperimentale anche sotto il profilo finanziario. A partire dal 2021 il metodo è infatti sostenuto da una programmazione pluriennale integrata che combina risorse europee, nazionali e regionali. Alle risorse destinate alla diffusione del LEPS si sono progressi-

vamente affiancati investimenti strutturali dedicati al rafforzamento delle competenze professionali, alla formazione universitaria e alla costruzione delle équipe multidisciplinari, configurando un'infrastruttura permanente di investimento sul capitale umano dei servizi sociali. L'integrazione tra programmazione ordinaria, investimenti europei e rafforzamento organizzativo degli Ambiti Territoriali Sociali rappresenta oggi uno degli elementi che maggiormente garantiscono la sostenibilità del LEPS nel medio e lungo periodo e la sua progressiva esigibilità sull'intero territorio nazionale.

2.11. Conclusione

I primi quindici anni di attuazione di P.I.P.P.I. hanno rappresentato un percorso di profonda innovazione per il sistema dei servizi sociali territoriali italiani. Per gli Ambiti Territoriali Sociali l'implementazione del Programma ha costituito non soltanto un'esperienza di intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità, ma anche un esercizio di rafforzamento amministrativo, organizzativo, professionale e gestionale. In particolare, molti Ambiti, soprattutto nelle aree territoriali caratterizzate da maggiori fragilità istituzionali e organizzative, hanno avviato l'attuazione del Programma in presenza di strutture amministrative ancora deboli e con limitata esperienza nella gestione di interventi complessi. Proprio per questo motivo, il valore di P.I.P.P.I. non può essere misurato esclusivamente attraverso il numero delle famiglie coinvolte, ma deve essere valutato anche in relazione alla capacità di rafforzare progressivamente il sistema pubblico dei servizi sociali. Le circa 20.000 famiglie accompagnate nel corso dell'intero percorso rappresentano certamente una quota ancora limitata rispetto alla potenziale platea dei beneficiari[135] che evidenzia la necessità di investire risorse finanziarie congrue per garantire la piena esigibilità del LEPS. Tuttavia, questo dato va letto alla luce di un elemento qualificante che lo distingue da altre esperienze: la disponibilità di un patrimonio informativo e valutativo estremamente ricco, costruito attraverso la documentazione sistematica dei processi di presa in carico, degli interventi realizzati e degli esiti conseguiti. Tale patrimonio costituisce oggi una delle principali infrastrutture conoscitive del sistema dei servizi sociali italiani e rappresenta un investimento strategico per il miglioramento continuo delle politiche pubbliche. L'esperienza maturata dimostra inoltre che l'effettiva esigibilità di un LEPS non può essere valutata esclusivamente in termini quantitativi. Essa dipende anche dalla capacità delle amministrazioni di costruire competenze professionali, metodologie condivise, sistemi di monitoraggio, reti territoriali e strumenti operativi che consentano di trasformare un diritto riconosciuto dall'ordinamento in una prestazione concretamente accessibile e di qualità. L'attuazione del LEPS P.I.P.P.I. si inserisce oggi in un più ampio processo di trasformazione del sistema dei servizi sociali promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali attraverso i più recenti Piani nazionali degli interventi e dei servizi sociali e rafforzato dalle disposizioni introdotte con la legge di bilancio 2026 in materia di Sistema nazionale di garanzia dei LEPS. Il rafforzamento strutturale degli Ambiti Territoriali Sociali, gli investimenti sul servizio sociale professionale, l'introduzione del LEPS relativo alle équipe multidisciplinari, la formazione universitaria post-lauream, il consolidamento dei sistemi informativi nazionali e la definizione di livelli di spesa di riferimento costituiscono infatti elementi complementari di un'unica strategia di infrastrutturazione permanente del welfare territoriale. In tale contesto, P.I.P.P.I. presenta una caratteristica peculiare rispetto ad altri Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali in quanto identifica un servizio e prestazione specifica, ma anche un metodo di lavoro, una cultura professionale, un insieme di strumenti di valutazione, progettazione e accompagnamento che possono essere applicati trasversalmente a numerosi interventi del sistema sociale. La sua forza risiede proprio nella capacità di qualificare l'azione dei servizi, promuovendo modalità operative condivise, lavoro interdisciplinare, partecipazione delle famiglie e utilizzo sistematico della valutazione multidimensionale. Va quindi sottolineato che il percorso descritto in questo contributo va compreso anche nel contesto di questo disegno complessivo di governance trasformativa del sistema, che ha beneficiato di diverse sollecitazioni giunte in questi anni da diversi soggetti istituzionali, fra cui quelle del CNEL, che, nel documento di *Osservazioni e proposte in materia di Programmazione delle politiche sociali*[136], individuava il potenziamento della governance locale, l'integrazione dei servizi sociali e sanitari, pubblici e del terzo settore, oltre al monitoraggio dei dati come tre fattori cruciali in ordine alla sostenibilità dei LEPS. Rispetto a questo disegno, grazie al percorso decen-

135 Tale platea è attualmente in fase di specifica definizione sulla base di alcuni indicatori, quali: il numero di minorenni residenti e in carico ai servizi per ATS, il tasso AROPE di minorenni a rischio di povertà ed esclusione sociale (At Risk Of Poverty or Social Exclusion, Eurostat), alcuni indicatori di povertà educativa sul fronte delle risorse del contesto familiare (ISTAT, Commissione scientifica interistituzionale), i dati sui minorenni in famiglie beneficiarie di ADI (SIISL – Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa) e l'indicazione delle vulnerabilità degli stessi bambini partecipanti a P.I.P.P.I. (RPMonline).

136 Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro in materia di programmazione delle politiche sociali e rete integrata dei servizi – approvato dall'Assemblea il 28/11/2024.

nale di implementazione di un Programma che ne ha preceduto la definizione, il LEPS P.I.P.P.I. ha la peculiarità di affondare le radici in un terreno in cui sono state costruite dal basso e in una logica comunitaria, pratiche e cultura, tramite azioni mirate e costantemente valutate ed evidenzia che la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali richiede tempi lunghi, continuità istituzionale, investimenti stabili e una solida alleanza tra amministrazioni centrali, Regioni, Ambiti Territoriali Sociali, Università, Parti sociali, Terzo settore e comunità locali. Il percorso di P.I.P.P.I. rappresenta, sotto questo profilo, uno dei più significativi esempi nazionali di trasformazione di una sperimentazione in una politica pubblica strutturale, capace di coniugare innovazione metodologica, rigore scientifico e consolidamento istituzionale. La sfida dei prossimi anni sarà quella di accompagnare il progressivo consolidamento del Sistema nazionale di garanzia dei LEPS, affinché il diritto dei bambini a crescere in un ambiente familiare sicuro, stabile e capace di promuoverne lo sviluppo possa trovare un'effettiva e uniforme attuazione sull'intero territorio nazionale. In questo percorso il LEPS P.I.P.P.I. rappresenta non soltanto un livello essenziale già consolidato, ma anche un modello di riferimento per l'attuazione delle future politiche di welfare fondate sulla prevenzione, sulla prossimità, sull'integrazione dei servizi e sulla piena esigibilità dei diritti sociali.

Tabella 1 – L'insieme dei soggetti nelle implementazioni di P.I.P.P.I. (aggiornata)

Edizione	Anni	Famiglie	Bambini	Ambiti territoriali	Operatori	Coach	Referenti territoriali	Referenti regionali
P.I.P.P.I. 1	2011-12	89	122	10	160	20	10	
P.I.P.P.I. 2	2013-14	144	198	9	630	32	9	
P.I.P.P.I. 3	2014-15	453	600	47	1.490	104	47	17
P.I.P.P.I. 4	2015-16	434	473	46	1.169	116	62	18
P.I.P.P.I. 5	2016-17	508	541	50	1.387	126	56	18
P.I.P.P.I. 6	2017-18	600	613	54	1.532	129	64	19
P.I.P.P.I. 7	2018-20	700	726	67	1.847	200	109	16
P.I.P.P.I. 8	2019-21	664	680	60	1.645	136	71	46
P.I.P.P.I. 9	2020-22	775	865	79	1.966	190	84	51
P.I.P.P.I. 10	2021-23	612	664	76	1.550	164	92	35
P.I.P.P.I. 1-10	2011-23	4.979	5.482	260	1.550	164	92	35
P.I.P.P.I. 1-13	2022-26	15.245	15.966	564**	19.920	2.269	986	43

**Si riporta il dato relativo alle famiglie con preassessment: 13.075 famiglie nel PNRR; 2.170 famiglie nel FNPS. Dati aggiornati al 2 luglio 2026.*
***Si contano gli Ambiti Territoriali Sociali che, nel PNRR, possono aver compartecipato allo stesso progetto in associazione.*

Tabella 2 – P.I.P.P.I.2022-26 – Numero di ATS per regione, edizione e tipologia di finanziamento

Regione	Totale ATS/ Comuni*	ATS finanziati				
		Totale	PNRR	FNPS		
				2022-24	2023-25	2024-26
Abruzzo	24	16	12	2	2	2
Basilicata	9	7	5	2	2	2
Calabria	32	30	23	2	6	3
Campania	64	54	45	6	6	9
Emilia-Romagna	38	33	23	3	6	5
Friuli-Venezia Giulia	18	14	8	4	2	2
Lazio	41	39	31	6	6	6
Liguria	18	12	10	3	2	2
Lombardia	93	71	60	7	8	7
Marche	23	15	13	2	2	2
Molise	7	5	3	1	1	0
PA di Bolzano	8	3	3	0	0	0
PA di Trento	7	7	7	0	0	0
Piemonte	33	32	25	7	7	7
Puglia	45	45	33	4	4	5
Sardegna	25	22	15	9	9	9
Sicilia	55	42	35	3	6	6
Toscana	28	28	20	4	4	4
Umbria	12	9	7	3	2	1
Valle d'Aosta	1	1	1	1	1	1
Veneto	21	21	21	5	5	5
TOTALE	**602**	**516****	**400**	**74**	**81**	**78**

**Definizione ATS/Comuni a ottobre 2022, data di avvio del PNRR.*
***A differenza della tabella X1, per le associazioni di ATS nel PNRR vengono contati i soli ATS capofila.*

Tabella 3 – P.I.P.P.I. 2014-23 – Bambini rientrati in famiglia e allontanati per edizione del programma e prosecuzione degli interventi dopo il Postassessment

Edizione	Totale bambini in P.I.P.P.I.	Bambini fuori famiglia a TO	Rientrati in famiglia			Bambini fuori famiglia a TO	Allontanati					
							Struttura residenziale			Sffido familiare		
			Totale bambini	per cui P.I.P.P.I. prosegue	per cui P.I.P.P.I. non prosegue		Totale bambini	per cui P.I.P.P.I. prosegue	per cui P.I.P.P.I. non prosegue	Totale bambini	per cui P.I.P.P.I. prosegue	per cui P.I.P.P.I. non prosegue
2014-15	600	n.d.	4	1	3	n.d.	5	2	3	3	3	0
2015-16	473	n.d.	2	0	2	n.d.	1	1	0	3	3	0
2016-17	541	n.d.	3	1	2	n.d.	5	5	0	5	5	0
2017-18	613	n.d.	5	3	2	n.d.	5	4	1	5	2	3
2018-20	726	41	10	7	3	685	6	3	3	9	6	3
2019-21	680	47	10	1	9	633	7	2	5	1	1	0
2020-22	865	46	8	6	2	819	11	2	9	5	2	3
2021-23	664	29	5	2	3	635	5	3	2	7	5	2
2014-23	**5.162**	**n.d.**	**47**	**23**	**24**	**n.d.**	**45**	**22**	**23**	**38**	**27**	**11**

Tabella 4 – P.I.P.P.I. 2022-26 – Famiglie per tipologie di collocamento presenti nel Pre e Postassessment

Preassessment	Postassessment						Totale	
	Dato n/d	In famiglia	Fuori famiglia					
			Totale	Affido	Struttura	Entrambi		
Dato n/d	4	44	3	3	0	0	51	0,6%
In famiglia	75	7.980	240	123	114	3	8.295	90,8%
Fuori famiglia	13	481	297	217	65	15	791	8,7%
Affido	6	245	207	197	6	4	458	5,0%
Struttura	6	199	70	9	55	6	275	3,0%
Entrambi	1	37	20	11	4	5	58	0,6%
Totale	**92 1,0%**	**8.505 93,1%**	**540 5,9%**	**343 3,8%**	**179 2,0%**	**18 0,2%**	**9.137 100%**	**100%**

Riferimenti bibliografici

- CNEL, XI Consiliatura, Osservatorio Nazionale sui Servizi Sociali Territoriali, 2025, *Rapporto sui servizi sociali territoriali 2025*.
- Fixsen D., Naoom S., Blasé K., Friedman R., Wallace F., 2005, *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*, https://nirn.fpg.unc.edu/resources/implementation-research-synthesis-literature.
- Hart, E. R., Gennetian, L. A., Sperber, J. F., Penalva, R., Magnuson, K., Duncan, G. J., Halpern-Meekin, S., Yoshikawa, H., Fox, N. A., & Noble, K. G., 2024, *The effect of unconditional cash transfers on maternal assessments of children's early language and socioemotional development: Experimental evidence from U.S. families residing in poverty*, in Developmental Psychology.
- Heckman J.J. & Masterov D.V., 2007. *The Productivity Argument for Investing in Young Children*. Review of Agricultural Economics, 29 (3), pp. 446–493.
- Milani P. (a cura di), 2022, *Il Quaderno di P.I.P.P.I. Teorie, metodo e strumenti del Programma di Intervento per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione - LEPS Prevenzione dell'allontanamento familiare*, Padova University Press, Padova.
- MLPS, 2017, *Linee di indirizzo per l'intervento con i bambini e le famiglie in situazione di vulnerabilità*.
- MLPS, 2024a, Assegno di inclusione, *Linee guida per la definizione dei Patti per l'Inclusione Sociale*.
- MLPS, 2024b, *Linee Guida sull'Affidamento Familiare e per l'Accoglienza nei Servizi Residenziali*.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) e Istituto degli Innocenti, 2025, *I minorenni e neo-maggiorenni in carico ai servizi sociali, in affidamento familiare e accolti nei servizi residenziali attraverso i dati SIOSS – 2024*, in *Quaderno della Ricerca Sociale* n. 66.
- Rec.EU (2013)112, *Investing in Children: Breacking the cycle of disadvandage.*
- Rec. EU (2021)1004,14, *Establishing a European Child Guarantee*.
- Rec. EU (2006)9, *On parenting support*.
- Serbati S., Milani P., 2013, *La tutela dei bambini*, Carocci, Roma.
- Serbati S., Moreno D., Salvò A., Bolelli, K., Bello A., Milani P., 2021, *Leggere la multidimensionalità degli interventi con le famiglie con bambini tra 0-3 anni in situazione di povertà: voci e esperienze delle operatrici partecipanti alla ricerca RDC03*, in RIEF, 21, 2, pp.7-21, https://oaj.fupress.net/index.php/rief/article/view/12247/11361.
- Shonkoff J. P. et al., 2012, *The Science of Neglect: The Persistent Absence of Responsive Care Disrupts the Developing Brain*, Center on the Developing Child at Harvard University, Working Paper 12, http://www.developingchild.harvard.edu.
- World Health Organization, United Nations Children's Fund, World Bank Group, 2018, *Nurturing care for early childhood development: a framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential*, WHO, Geneva, www.who.int/maternal_child_adolescent/child/nurtur-ing-care-framework/en. Versione italiana disponibile su www.csbonlus.org.

3. Invecchiamento attivo e qualità dei servizi delle Pubbliche Amministrazioni

a cura di Domenico Pantaleo[137]

3.1. Premessa

Per l'OMS "invecchiamento attivo" significa che alle persone "avanti negli anni" va garantita la possibilità, stimolandole e sostenendole con adeguate misure, di maturare il desiderio di nuove esperienze di vita attiva, di coltivare speranze, interessi, propositi, progetti di vita.

Dato questo suo contenuto progettuale l'invecchiamento attivo non va considerato come una delle tante "materie" dello stato sociale, quanto un punto di vista, una chiave di lettura, con cui rileggere le infrastrutture economiche, sociali, culturali, urbane maturate nel passato e rispetto a cui elaborare obiettivi politici innovativi.

In coerenza a questo approccio all'invecchiamento attivo nel MIPAA, *Piano di Azione internazionale di Madrid sull'Invecchiamento*[138], si chiede ai Governi nazionali di assumere come primo impegno di: "*integrare l'invecchiamento in tutte le politiche pubbliche con l'obiettivo di una società ed una economia in armonia con il cambiamento demografico al fine di realizzare una società per tutte età*". A questo fa seguito la prima raccomandazione che recita: "*Fornire strumenti a lungo termine per il coordinamento, l'analisi, la pianificazione e il monitoraggio delle politiche di invecchiamento attivo a livello nazionale, coinvolgendo tutti i Ministeri, Dipartimenti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, Regioni e Province Autonome*".

È questo suo carattere multidimensionale che rende complesso individuare in specifici servizi il compito di attuare le funzioni amministrative connesse all'invecchiamento attivo.

Va considerato, inoltre, che in Italia la materia solo di recente si è imposta come ambito specifico di iniziativa amministrativa. Non è certo casuale, infatti, che lo stesso PNRR, pur prevedendo la riforma delle politiche di assistenza e cura per le persone anziane, con particolare attenzione agli anziani non autosufficienti (Legge 33/2023), non preveda specifica riforma per l'Invecchiamento attivo. È solo grazie alla sensibilità della Commissione che elaborò la prima bozza della Legge 33/23, che l'invecchiamento attivo è stato assunto come materia di delega.

È con il Decreto legislativo 29/24 cha la materia "invecchiamento attivo" inizia ad articolarsi in specifici ambiti di azione amministrativa. Stiamo dunque parlando di misure che ancora non hanno avuto modo e tempo di configurarsi in "funzioni" e "servizi" in modo adeguato al punto di essere operativi e "misurati".

Allo stato, dunque, gli interrogativi che si pongono sono: 1) quale sia nel nostro Paese lo stato di attuazione del Piano per l'Invecchiamento Attivo e la Solidarietà tra le Generazioni (MIPAA) da parte delle amministrazioni nazionali; 2) quale sia lo stato di implementazione delle misure previste dal Decreto Legislativo 29/24 3) quale sia l'attuazione del MIPAA da parte delle amministrazioni regionali; 4) quali siano le iniziative regionali per la promozione dell'invecchiamento attivo.

3.2. Lo stato di attuazione del MIPAA nella regione UNECE

Al fine di comprenderne lo stato di attuazione del MIPAA di particolare interesse è la decisione della Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE)[139] del 2007 di assumere il tema tra i suoi

137 Consigliere CNEL.

138 Nell'aprile 2002, i rappresentanti dei governi di tutto il mondo si sono incontrati a Madrid, in Spagna, per la Seconda Assemblea Mondiale sull'Invecchiamento. Insieme hanno deciso di adottare un piano d'azione globale "per rispondere alle opportunità e alle sfide dell'invecchiamento della popolazione nel ventunesimo secolo e promuovere lo sviluppo di una società per tutte le età": https://unece.org/DAM/pau/MIPAA.pdf.

139 La Regione UNECE coinvolge 56 paesi: Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belarus, Belgium, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Canada, Croatia, Cyprus, Czechia, Denmark, Estonia, Finland, France, Georgia, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Monaco, Montenegro, Netherlands, North Macedonia, Norway, Poland, Portugal, Republic of Moldova, Romania, Russian Federation, San Marino, Serbia, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Tajikistan, Türkiye, Turkmenistan, Ukraine, United Kingdom, United States of America, Uzbekistan.

obiettivi, a cominciare dalla costituzione del "*Ministerial Conference on Ageing*", per monitorare, con cadenza quinquennale, l'attuazione del Piano di Madrid. Questo lavoro di verifica e valutazione ha concluso il suo primo ciclo quinquennale nella Conferenza ministeriale dell'UNECE[140] a León (Spagna 2007). La quarta revisione e valutazione per il periodo 2017-2022, si è conclusa con la Conferenza UNECE di Roma 2022.[141]

Qui di seguito vengono riportati i contenuti più significativi della dichiarazione ministeriale di Roma 2022 e le osservazioni conclusive della dichiarazione del *Joint Forum della Società Civile e della Ricerca Scientifica: una vita soddisfacente a tutte le età - lo sforzo congiunto della società civile e del mondo della ricerca nella definizione delle politiche*.

Sintesi della dichiarazione ministeriale della Conferenza UNECE di Roma 2022 - "Un mondo sostenibile per tutte le età: unire le forze per la solidarietà e le pari opportunità per tutta la vita"

Nonostante i significativi progressi compiuti, sono necessarie ulteriori riforme e investimenti per realizzare il potenziale di ogni persona anziana, creare una società per tutte le età e garantire la sostenibilità dei sistemi di protezione sociale e dell'assistenza a lungo termine.

A questo fine i paesi UNECE si impegnano a perseguire i seguenti obiettivi prioritari per il 2027:

1. Integrare l'invecchiamento in tutte le politiche a tutti i livelli
   L'aumento della longevità offre un potenziale enorme per le economie, le società e gli individui, che deve ancora essere pienamente realizzato. Inoltre, l'invecchiamento della popolazione crea una richiesta impellente di adattare i sistemi, i servizi e le infrastrutture esistenti per essere in grado di rispondere alle esigenze di tutti. Integrare una prospettiva di invecchiamento in tutte le aree politiche a tutti i livelli di governo e unire le forze tra più parti interessate in vari settori sarà determinante per ottenere progressi in queste aree.
2. Promuovere un invecchiamento attivo e sano durante tutto il corso della vita
   Per raccogliere i benefici di una vita più lunga e garantire il benessere in età avanzata, sono necessari supporto e investimenti durante tutto il corso della vita, in settori quali la promozione della salute, l'apprendimento permanente, l'accesso paritario ai servizi, la riduzione della povertà o la partecipazione al mercato del lavoro e alla vita sociale. Le misure volte alla prevenzione e alla creazione di pari opportunità in tutti i campi della vita sono prerequisiti importanti per la salute, la partecipazione e la sicurezza del reddito in età avanzata. Inoltre, è necessario creare ambienti di supporto e abilitanti nelle case, nelle comunità e nei luoghi di lavoro per supportare una vita indipendente e una partecipazione continua alla vita economica e sociale, anche quando la capacità funzionale diminuisce.
3. Rendere l'assistenza a lungo termine accessibile a tutti e supportare i caregiver
   L'invecchiamento della popolazione aumenta la domanda di assistenza a lungo termine e di professionisti dell'assistenza qualificati. Per prepararsi a questo aumento della domanda, i servizi di assistenza a lungo termine devono essere costantemente adattati ed espansi, per essere in grado di mantenere un'elevata qualità e garantire al contempo l'accesso a tutti, anche nelle aree rurali e svantaggiate. Oltre a garantire un'assistenza adeguata, è altrettanto importante sostenere la dignità e il più alto livello possibile di autonomia e autodeterminazione delle persone anziane in tutti gli ambienti di assistenza a lungo termine. Facilitare la scelta della forma preferita di assistenza a lungo termine, sia a casa, nella comunità, in un alloggio assistito o in una struttura residenziale, da parte delle singole persone anziane, sarà un passo importante verso il rafforzamento della loro autodeterminazione e per garantire che le loro rispettive esigenze di assistenza e interazione sociale siano soddisfatte.

Un'assistenza a lungo termine di alta qualità è, ovviamente, impensabile senza assistenti professionali e informali dedicati. Per garantire la sostenibilità dei sistemi di assistenza a lungo termine, i termini di impiego e le condizioni di lavoro degli operatori sanitari e socio-assistenziali devono essere migliorati, anche garantendo personale adeguato. Allo stesso tempo, deve essere fornito un supporto completo agli assistenti informali e familiari, aiutandoli a conciliare l'impiego retribuito e le responsabilità di assistenza.

140 2007 UNECE Ministerial Conference on Ageing, León, Spain, 6-8 November 2007 - https://unece.org/sites/default/files/datastore/fileadmin/DAM/pau/_docs/age/2007/AGE_2007_MiCA07_PanBPresnIRL.pdf.

141 https://unece.org/sites/default/files/2022-06/Rome__Ministerial_Declaration.pdf. Il rapporto di sintesi si basa sui report dei singoli paesi UNECE realizzati sulla base di precise linee guida sulla redazione dei report. A presentare i report sono stati 40 paesi su 56.- https://unece.org/sites/default/files/2022-04/ECE-AC.30-2022-3-E.pdf.

Le osservazioni conclusive della Dichiarazione del Joint Forum della Società Civile e della Ricerca Scientifica: una vita soddisfacente a tutte le età: lo sforzo congiunto della società civile e del mondo della ricerca nella definizione delle politiche.[142]

Osservazioni conclusive

Siamo pienamente consapevoli che un nuovo approccio all'invecchiamento e ai cambiamenti demografici non può essere risolto solo attraverso modifiche parziali della normativa o iniziative politiche a breve termine. Pur riconoscendo che non si tratta di uno strumento per i diritti umani, riteniamo che il processo MIPAA/RIS rappresenti un'opportunità per sviluppare politiche adeguate per gli anziani, orientate verso una strategia globale a livello nazionale e internazionale insieme a tutti i partner e ai paesi coinvolti, e per usarlo come bussola per misurare i contributi delle loro politiche verso l'impegno a rispettare i diritti umani per tutti senza lasciare indietro nessuno.

Apprezziamo il riconoscimento e coinvolgimento delle ONG e della comunità della ricerca nel processo MIPAA, e sottolineiamo i vari ruoli delle organizzazioni, della società civile e delle istituzioni in tale processo quali promotori di innovazione, fornitori di servizi di supporto e conoscenze, nonché difensori degli anziani e dei loro diritti e bisogni

In qualità di rappresentanti degli anziani e dei ricercatori scientifici, ci impegniamo a intensificare il nostro coinvolgimento anche nella prossima revisione e valutazione del processo MIPAA, e siamo pronti a supportare gli impegni assunti nel corso della presente Conferenza ministeriale per garantirne la piena realizzazione.

A sostegno di tali sforzi, riteniamo necessario creare senza indugio uno strumento internazionale, giuridicamente vincolante, per supportare gli sforzi politici degli Stati membri nella promozione e protezione dei diritti degli anziani. Pertanto, invitiamo i governi a sostenere la stesura di una Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti degli anziani al fine di garantire l'equa applicazione dei diritti umani universali in età avanzata a livello nazionale e mondiale.

3.3. La situazione in Italia

L'attuazione delle politiche per l'invecchiamento attivo nel nostro Paese può essere osservata da quattro diverse prospettive. La prima riguarda il grado di recepimento degli indirizzi del MIPAA da parte delle amministrazioni centrali dello Stato. La seconda concerne lo stato di implementazione delle misure introdotte dal Decreto Legislativo 29/2024. La terza attiene al livello di coinvolgimento delle Regioni nell'attuazione delle raccomandazioni internazionali. La quarta riguarda le iniziative concretamente realizzate sui territori per promuovere l'invecchiamento attivo.

a) L'operato delle amministrazioni nazionali nell'attuazione del MIPAA

Per comprendere quanto gli orientamenti del MIPAA abbiano inciso sulle politiche pubbliche nazionali è utile fare riferimento ai lavori del Coordinamento nazionale partecipato e multilivello delle politiche sull'invecchiamento attivo, che ha analizzato documenti e iniziative delle principali amministrazioni dello Stato.

Le amministrazioni considerate comprendono i Dipartimenti della Presidenza del Consiglio e i principali Ministeri coinvolti nelle politiche sociali, economiche, educative, sanitarie e culturali. L'analisi è stata condotta verificando sia la presenza degli obiettivi del MIPAA nei documenti programmatici sia il loro effettivo livello di realizzazione.

142 La Dichiarazione congiunta del Forum della società civile e della ricerca scientifica è basata sui contributi suggeriti dalle organizzazioni della società civile e della ricerca scientifica durante la preparazione del Joint Forum che si è tenuto a Roma il 15 Giugno 2022: due settori che per la prima volta hanno unito i loro sforzi per una comune comprensione delle condizioni del diventare ed essere anziani. https://mipaa20rome.it/wp-content/uploads/2022/06/Joint-Forum-Declaration-2022_ITA.pdf.

Il primo dato che emerge riguarda la distribuzione dell'attenzione politica verso i diversi obiettivi del Piano di Madrid. Le amministrazioni si sono concentrate soprattutto sui temi dell'integrazione e della partecipazione degli anziani alla vita sociale e sulla promozione della qualità della vita e dell'autonomia personale. Una rilevanza significativa è stata attribuita anche alle questioni legate alla crescita economica sostenibile, alla preparazione del mercato del lavoro e all'apprendimento permanente.

Al contrario, minore attenzione è stata dedicata all'approccio di genere e, soprattutto, al contrasto dell'ageismo, che continua a rappresentare uno degli aspetti meno sviluppati delle politiche pubbliche italiane.

Particolarmente significativo appare il ruolo del Dipartimento per le Politiche della Famiglia, che risulta l'amministrazione maggiormente impegnata nell'integrazione degli obiettivi del MIPAA nelle proprie attività. Seguono il Ministero degli Affari Esteri e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. In altri casi, invece, l'invecchiamento attivo appare ancora un tema marginale o del tutto assente dalle strategie istituzionali.

L'analisi degli interventi effettivamente realizzati conferma questa tendenza. Le iniziative più diffuse riguardano la partecipazione sociale degli anziani, la promozione dell'autonomia e le politiche di inclusione. Decisamente più limitati risultano invece gli interventi orientati alla lotta contro le discriminazioni legate all'età, all'introduzione di una prospettiva di genere nelle politiche per la longevità e alla costruzione di strumenti strutturali di sostegno ai caregiver.

Nel complesso emerge un quadro caratterizzato da una crescente sensibilità istituzionale verso il tema dell'invecchiamento attivo, ma ancora segnato da forti differenze tra amministrazioni e da una limitata capacità di trasformare gli indirizzi programmatici in politiche sistematiche e coordinate.

b) Lo stato di implementazione del decreto legislativo 29/2024

Se l'analisi delle amministrazioni centrali consente di valutare il recepimento degli orientamenti internazionali, l'esame del Decreto Legislativo 29/2024 permette invece di comprendere il livello di attuazione della prima disciplina organica italiana dedicata all'invecchiamento attivo.

A oltre due anni dalla sua approvazione emerge una situazione disomogenea. Il decreto ha introdotto un quadro normativo innovativo e coerente con le raccomandazioni del MIPAA, ma gran parte delle misure previste non ha ancora completato il percorso necessario per diventare pienamente operativa. Le disposizioni riguardanti la promozione della salute nei luoghi di lavoro e il sostegno all'invecchiamento attivo dei lavoratori risultano formalmente in vigore, ma la loro applicazione concreta procede con velocità differenti nelle diverse Regioni e nei diversi settori produttivi. Manca inoltre un sistema nazionale di monitoraggio che consenta di valutarne gli effetti.

Analoga situazione si riscontra per le misure dedicate alla promozione del volontariato e dell'impegno sociale degli anziani. Pur essendo presenti numerose esperienze locali, non si è ancora sviluppata una strategia nazionale capace di coordinare e valorizzare il contributo delle persone anziane alle comunità territoriali.

Particolarmente evidente appare il ritardo nell'attuazione delle norme relative alla mobilità degli anziani e al turismo del benessere e del turismo lento. In entrambi i casi i decreti attuativi previsti non risultano ancora emanati e, di conseguenza, le misure previste restano sostanzialmente sulla carta. Le iniziative oggi esistenti continuano a dipendere prevalentemente da programmi regionali o locali sviluppati prima dell'entrata in vigore della riforma.

Segnali più incoraggianti provengono invece dalle iniziative di dialogo intergenerazionale nelle scuole e nelle università. Molti istituti scolastici hanno iniziato a inserire tali attività nei propri percorsi formativi, mentre il sistema universitario sta avviando prime sperimentazioni sul riconoscimento dei crediti formativi per attività sociali e intergenerazionali.

Anche le misure dedicate alla promozione dell'attività fisica nella popolazione anziana risentono del mancato completamento dell'iter attuativo. Le risorse previste non sono ancora pienamente utilizzabili

e le iniziative attualmente presenti sul territorio continuano a essere sostenute prevalentemente da programmi regionali e locali.

L'ambito che presenta il livello di attuazione più avanzato è quello relativo alla relazione con gli animali d'affezione. In particolare, la disciplina sulla donazione gratuita dei medicinali veterinari è già operativa, mentre le altre misure procedono con modalità differenziate a seconda delle scelte regionali.

Restano invece ancora in una fase preliminare le disposizioni dedicate al senior cohousing, al cohousing intergenerazionale e ai progetti di rigenerazione urbana finalizzati alla coabitazione. Pur essendo stati predisposti documenti di indirizzo e linee guida, non risultano ancora completati tutti i passaggi istituzionali necessari per una loro piena applicazione.

Nel complesso il Decreto Legislativo 29/2024 rappresenta un importante avanzamento culturale e normativo. Tuttavia, il quadro attuale evidenzia una distanza significativa tra l'innovazione legislativa e la sua concreta traduzione in servizi, programmi e opportunità per le persone anziane.

c) L'attuazione del MIPAA da parte delle amministrazioni regionali

Il ruolo delle Regioni è decisivo, perché molte delle politiche che incidono concretamente sull'invecchiamento attivo – salute, welfare, formazione, cultura, mobilità, urbanistica, politiche abitative e partecipazione sociale – ricadono direttamente o indirettamente nelle loro competenze.

Dall'analisi emerge un quadro più dinamico di quello nazionale. Negli ultimi anni molte Regioni hanno sviluppato interventi specifici e, in alcuni casi, vere e proprie leggi dedicate all'invecchiamento attivo. Dieci Regioni hanno approvato una legge generale in materia: Piemonte, Liguria, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria. A queste si aggiungono Emilia-Romagna e Umbria, che pur non avendo una legge autonoma hanno inserito disposizioni organiche sull'invecchiamento attivo in altri provvedimenti.

Tutte le Regioni e le Province Autonome risultano comunque avere almeno una politica settoriale riconducibile all'invecchiamento attivo. Ciò conferma che il tema è entrato progressivamente nell'agenda territoriale, anche se con livelli di maturità molto diversi.

Le tabelle regionali mostrano che gli impegni MIPAA più frequentemente realizzati riguardano la qualità della vita e la vita indipendente, l'integrazione e partecipazione sociale, l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e il sostegno alla solidarietà e all'assistenza informale. Molto più deboli risultano invece l'approccio di genere e il contrasto all'ageismo, che restano marginali anche nelle politiche regionali. Il dato più interessante è che alcune Regioni mostrano una capacità di programmazione più avanzata rispetto al livello nazionale. Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio e Abruzzo presentano un grado elevato di copertura degli impegni MIPAA, mentre altre realtà mostrano ancora un'attuazione molto limitata o frammentata.

d) Le iniziative regionali di promozione dell'invecchiamento attivo

L'analisi delle iniziative regionali conferma che, pur in presenza di ritardi, limiti organizzativi e carenza di risorse, nei territori si è sviluppato un interesse crescente verso l'invecchiamento attivo. Il quadro è più positivo rispetto a quello che emerge dall'attuazione nazionale del Decreto Legislativo 29/2024, perché molte Regioni hanno già sperimentato programmi, tavoli di lavoro, piani sociali, interventi di prevenzione, progetti intergenerazionali e iniziative di sostegno alla vita autonoma.

Le esperienze regionali sono numerose e differenziate. In Abruzzo l'invecchiamento attivo è stato inserito nel Piano Sociale Regionale 2022-2024 e nei Piani Sociali Distrettuali con risorse dedicate. In Basilicata è stata costituita la Consulta regionale prevista dalla L.R. 29/2017. In Calabria sono stati istituiti la Conferenza permanente sulle problematiche degli anziani e il Tavolo permanente sull'invecchiamento attivo. In Campania il Piano Sociale Regionale 2022-2024 ha individuato una specifica area di intervento dedicata agli anziani. In Emilia-Romagna sono stati consolidati programmi distrettuali, reti sociali, interventi contro la solitudine, progetti di prevenzione e partecipazione. In Friuli-Venezia

Giulia è in corso il nuovo Piano triennale 2025-2027 di attuazione della legge regionale. Nel Lazio la L.R. 16/2021 ha istituito un sistema permanente di governance partecipata. In Liguria il Piano Sociale Integrato 2024-2026 rafforza la governance territoriale. In Lombardia sono stati finanziati con 4 milioni di euro progetti delle ATS per l'invecchiamento attivo. Nelle Marche è stato approvato il primo Programma annuale sull'invecchiamento attivo, accompagnato dal Tavolo regionale permanente e da nuovi stanziamenti. Il Molise, pur con risorse limitate, sta costruendo un sistema regionale dedicato. In Piemonte è stato rilanciato il percorso di attuazione della legge regionale. In Puglia sono operativi il Tavolo interdipartimentale, il Piano regionale delle politiche sociali e numerosi programmi su digitale, welfare di comunità e innovazione sociale. In Sardegna è stato istituito il Tavolo regionale ed è in preparazione una legge dedicata. In Sicilia è stato approvato il Piano regionale per l'invecchiamento attivo. In Toscana le politiche sono integrate nei piani sanitari e di prevenzione, con accordi con AUSER e coinvolgimento delle organizzazioni dei pensionati. In Umbria sono stati istituiti il Tavolo permanente e dodici Piani territoriali. In Valle d'Aosta è operativo un Tavolo interistituzionale. In Veneto prosegue l'attuazione della L.R. 23/2017. Nella Provincia autonoma di Bolzano la legge provinciale 12/2022 ha istituito la Consulta per le persone anziane e prevede Consulte comunali.

Nel complesso, queste esperienze mostrano come molte amministrazioni regionali abbiano anticipato o integrato le politiche nazionali attraverso strumenti di programmazione, tavoli permanenti, leggi dedicate, piani territoriali e interventi in materia di salute, partecipazione, prevenzione, inclusione sociale e innovazione, offrendo un patrimonio di buone pratiche utile per la piena attuazione del Decreto legislativo 29/2024.

Nel complesso, le esperienze regionali mostrano che l'invecchiamento attivo non può essere realizzato solo attraverso norme nazionali. Ha bisogno di una forte capacità territoriale, di programmazione integrata e di collaborazione stabile con enti locali, organizzazioni sociali e Terzo settore.

3.4. Considerazioni conclusive

Il quadro complessivo mostra una distanza ancora significativa tra l'elaborazione normativa e la piena attuazione delle politiche. A livello nazionale, il Decreto Legislativo 29/2024 ha aperto una fase nuova, ma molte misure restano bloccate o incomplete per l'assenza di decreti attuativi, risorse dedicate e sistemi di monitoraggio.

A livello regionale, invece, il quadro appare più articolato e in diversi casi più avanzato. Le Regioni hanno spesso anticipato l'intervento statale, sperimentando modelli di governance, progetti territoriali e strumenti normativi specifici. Questa esperienza rappresenta un patrimonio importante da valorizzare.

La sfida dei prossimi anni sarà quindi duplice: da un lato completare l'attuazione nazionale del Decreto Legislativo 29/2024; dall'altro costruire un raccordo stabile tra Stato, Regioni, Comuni e Terzo settore, affinché le esperienze più mature possano diventare riferimento per l'intero Paese.

Solo in questo modo l'invecchiamento attivo potrà essere assunto non come una politica settoriale, ma come una chiave trasversale per ripensare welfare, salute, lavoro, formazione, abitare, mobilità e partecipazione civica.

4. Il modello M-VAT per la misurazione del disagio abitativo

a cura di Massimo Giuntoli[143]

Proposta metodologica CNEL per la programmazione, il riparto delle risorse e la valutazione degli impatti delle politiche abitative

La questione abitativa costituisce una delle aree nelle quali la qualità dell'azione pubblica può essere valutata non soltanto in base alle risorse stanziate o agli interventi avviati, ma anche in relazione alla capacità delle amministrazioni di conoscere i fabbisogni, programmare le scelte, coordinare i diversi livelli istituzionali e misurare gli effetti prodotti sui cittadini e sui territori.

Nel documento di Osservazioni e Proposte sul Piano Casa e sulle politiche nazionali dell'abitare, approvato dall'Assemblea del CNEL il 23 luglio 2026, l'abitare viene ricondotto a una politica pubblica stabile, misurabile e territorializzata. La casa non è considerata soltanto come ambito edilizio o patrimoniale, ma come infrastruttura sociale nazionale, dalla quale dipendono inclusione, mobilità del lavoro, welfare territoriale, autonomia dei giovani, tutela degli anziani, qualità urbana e coesione sociale.

In tale quadro si colloca il modello M-VAT, acronimo di Modello di Vulnerabilità Abitativa e Territoriale. Il modello rappresenta una proposta metodologica elaborata dal CNEL con il contributo tecnico-scientifico del Politecnico di Torino - OICT Ricerche. Non si tratta di una pratica amministrativa già attuata dal Governo né di un processo del quale siano già disponibili risultati applicativi. Il suo rilievo, ai fini della qualità della Pubblica Amministrazione, risiede nella prospettiva che introduce: dotare le politiche abitative di uno strumento stabile di misurazione, programmazione e valutazione.

4.1. Dalla spesa alla qualità della decisione pubblica

Nel campo delle politiche abitative, la qualità amministrativa non può essere misurata soltanto attraverso l'avanzamento finanziario o procedurale. Il punto decisivo è verificare se le risorse pubbliche intercettano i bisogni reali, se arrivano nei territori più vulnerabili, se riducono il disagio abitativo e se producono effetti durevoli in termini sociali, territoriali ed economici.

Il disagio abitativo non si distribuisce in modo uniforme nello spazio e non può essere misurato attraverso un solo indicatore. La sola popolazione residente, la spesa storica, la capacità progettuale dei territori o il numero di alloggi disponibili non sono sufficienti a rappresentare l'intensità del bisogno. Le criticità abitative derivano dall'interazione tra redditi, canoni di locazione, valori immobiliari, qualità del patrimonio edilizio, accessibilità ai servizi, domanda di edilizia residenziale pubblica, fragilità sociali, condizioni energetiche e caratteristiche dei contesti territoriali.

Il modello M-VAT propone di ricondurre tale complessità a un sistema conoscitivo leggibile e comparabile. In questo senso rappresenta un possibile avanzamento dei processi decisionali pubblici: non decidere sulla base di variabili isolate, ma costruire una base informativa integrata che consenta di individuare dove il disagio è più intenso, quali territori presentano maggiore vulnerabilità, quali microaree richiedono priorità di intervento e quali risorse possono generare maggiore valore pubblico.

4.2. Natura del modello: proposta metodologica, non automatismo

Il M-VAT deve essere inteso come strumento di supporto alla programmazione e non come algoritmo decisionale. Le decisioni restano in capo alle istituzioni competenti: Governo, Regioni, Comuni, enti attuatori e soggetti responsabili della programmazione. Il modello rende tali decisioni più trasparenti, motivate, comparabili e verificabili, ma non determina automaticamente il riparto delle risorse.

143 Consigliere CNEL.

La funzione del modello e conoscitiva e programmatoria. Esso consente di trasformare dati eterogenei in indicatori utili alla decisione pubblica, fornendo un quadro aggiornabile del disagio abitativo. Tale quadro può aiutare le amministrazioni a motivare le priorità, evitare distribuzioni indifferenziate e collegare le risorse a fabbisogni effettivamente misurati.

Il valore del M-VAT consiste quindi nel connettere conoscenza, programmazione, attuazione e valutazione. La misurazione del disagio non riduce la politica a tecnica; al contrario, rafforza la responsabilità pubblica, perché esplicita le ragioni delle scelte e consente di verificare nel tempo se gli interventi producono gli effetti attesi.

4.3. Il funzionamento del modello

Il processo metodologico può essere descritto come una sequenza progressiva, nella quale dati diversi vengono integrati, resi confrontabili e trasformati in informazioni utili alla programmazione pubblica.

Fase	Funzione amministrativa
1. Integrazione dati	Raccoglie informazioni socioeconomiche, abitative, immobiliari, territoriali e istituzionali in una base conoscitiva comune.
2. Variabili driver	Seleziona le variabili che spiegano il disagio: redditi, canoni, valori immobiliari, qualità edilizia, accessibilità, domanda ERP e servizi.
3. Indicatori compositi	Aggrega le variabili in dimensioni omogenee: socioeconomica, edilizia, territoriale, mercato immobiliare e fabbisogno abitativo.
4. Indicatore sintetico	Restituisce una misura comparabile della vulnerabilità abitativa e territoriale, utile a leggere l'intensità del bisogno.
5. Supporto alle decisioni	Produce mappe, schede territoriali, dashboard e criteri di priorità per programmazione, riparto, monitoraggio e valutazione.

Il primo passaggio riguarda la raccolta e l'integrazione dei dati. Le informazioni necessarie alla misurazione del disagio abitativo sono oggi distribuite tra banche dati pubbliche diverse: statistiche demografiche e sociali, dati reddituali, dati catastali, valori immobiliari, canoni, informazioni sul patrimonio pubblico, dati ERP, condizioni territoriali, servizi, accessibilità e indicatori energetici. Il modello presuppone che tali dati siano progressivamente resi interoperabili, georeferenziati e aggiornabili.

Il secondo passaggio consiste nell'individuazione delle variabili driver, cioè delle variabili che descrivono le principali determinanti del disagio abitativo. Il terzo passaggio e la costruzione di indicatori compositi, capaci di sintetizzare più variabili all'interno di dimensioni omogenee: condizione socioeconomica, degrado edilizio e abitativo, degrado territoriale, criticità del mercato immobiliare e fabbisogno abitativo.

L'integrazione degli indicatori compositi consente poi di costruire un indicatore sintetico M-VAT, cioè una misura complessiva della vulnerabilità abitativa e territoriale. Tale indicatore non costituisce una graduatoria rigida, ma una base di lettura delle priorità. Il suo utilizzo può produrre mappe tematiche, schede territoriali, dashboard, quadri comparativi, indicatori di priorità e strumenti di monitoraggio.

4.4. Dalla misurazione alla programmazione delle risorse

Il contributo più rilevante del modello riguarda il passaggio dalla misurazione del disagio alla programmazione delle risorse. La logica proposta e quella di superare riparti uniformi, storici o meramente proporzionali, che rischiano di non cogliere la reale distribuzione del fabbisogno abitativo. Allo stesso tempo, il modello consente di evitare che le risorse siano assegnate soltanto ai territori più capaci di progettare o di intercettare bandi, quando questi non coincidano necessariamente con le aree nelle quali il bisogno e più intenso.

La prospettiva e diversa: prima si costruisce una mappa del bisogno, poi si individuano le priorità territoriali; quindi, si orientano gli interventi e infine se ne misurano gli impatti. In questo schema, la programmazione delle risorse non dipende soltanto dalla disponibilità di progetti, ma dalla relazione tra fabbisogno misurato, vulnerabilità territoriale, cantierabilità, capacità attuativa e valore sociale atteso. Per la Pubblica Amministrazione, questo passaggio assume un significato strategico. Significa introdurre criteri più robusti nella distribuzione dei flussi finanziari, rendere esplicite le ragioni delle scelte, rafforzare la legittimazione della spesa pubblica e costruire un collegamento verificabile tra risorse, interventi e risultati.

4.5. Piattaforma digitale e governance multilivello

Il modello M-VAT richiede una infrastruttura informativa stabile. La Banca Dati dell'Abitare può costituire il primo nucleo di una Piattaforma Digitale Nazionale del Disagio Abitativo, capace di integrare progressivamente le informazioni provenienti dalle amministrazioni centrali, dalle Regioni, dai Comuni, dagli enti gestori dell'edilizia residenziale pubblica e dagli altri soggetti pubblici coinvolti nelle politiche dell'abitare.

La piattaforma non avrebbe una funzione meramente archivistica. Essa dovrebbe diventare uno strumento permanente di conoscenza, programmazione, monitoraggio e valutazione. La sua utilita sarebbe tanto maggiore quanto più le informazioni fossero georeferenziate e riferibili a scale territoriali differenti: livello nazionale, regionale, comunale, infra-comunale, quartieri, zone statistiche e microaree vulnerabili.

La dimensione multilivello e essenziale. Lo Stato definisce indirizzi, standard informativi e criteri generali; le Regioni programmano e integrano le politiche sul territorio; i Comuni individuano il fabbisogno concreto, localizzano gli interventi, attivano i servizi e misurano gli effetti sulle comunità. Il modello può rafforzare questa filiera, fornendo un linguaggio comune tra amministrazioni diverse e favorendo una programmazione più coerente.

4.6. Valore per la Relazione annuale sulla Pubblica Amministrazione

Il M-VAT assume rilievo per l'analisi dei livelli e della qualità dei servizi pubblici perché richiama alcune dimensioni centrali dell'amministrazione contemporanea: integrazione dei dati, capacità di programmazione, valutazione degli impatti, coordinamento istituzionale, trasparenza dei criteri e orientamento ai risultati.

La sua collocazione corretta e quella di una proposta metodologica prospettica. Non viene presentato come processo già sperimentato e valutato nei suoi esiti, ma come ipotesi progettuale avanzata, maturata in un documento CNEL approvato dall'Assemblea e fondata su un contributo tecnico-scientifico qualificato. In questo senso, il modello consente di osservare un possibile sviluppo futuro della Pubblica Amministrazione: da amministrazione che ripartisce risorse secondo criteri formali ad amministrazione che programma sulla base di dati, misura il bisogno e verifica l'impatto.

Il campo dell'abitare e particolarmente adatto a questa riflessione. Le politiche della casa richiedono infatti risorse finanziarie, patrimonio pubblico, strumenti sociali, competenze urbanistiche, capacità di-

gitale, cooperazione istituzionale e valutazione continua. Il M-VAT non risolve da solo tali complessità, ma indica una direzione di metodo: costruire decisioni pubbliche più informate, più trasparenti e più verificabili.

In sintesi, il contributo del modello M-VAT alla qualità della Pubblica Amministrazione consiste nel proporre una diversa cultura della decisione pubblica: conoscere prima di programmare, misurare prima di ripartire, orientare le risorse in base all'intensità del bisogno e valutare gli effetti prodotti dagli interventi. E un approccio che guarda al Piano Casa non come semplice programma di spesa, ma come politica pubblica da governare nel tempo.

5. L'intelligenza artificiale nella scuola italiana. Politiche, competenze e trasformazioni del sistema educativo

a cura di Ivana Pais[144] con Stefano Pasta[145] e Benedetta Uda[146]

L'intelligenza artificiale rappresenta una delle principali trasformazioni che stanno interessando i servizi pubblici, incidendo non solo sull'adozione di nuove tecnologie, ma anche sull'organizzazione delle istituzioni, sulle competenze professionali e sulle modalità di erogazione dei servizi ai cittadini. La scuola costituisce uno degli ambiti in cui tali cambiamenti assumono particolare rilevanza, poiché l'IA non modifica soltanto i processi amministrativi e didattici, ma contribuisce a ridefinire le modalità attraverso cui si costruiscono e si trasmettono conoscenze e competenze. L'introduzione dell'Intelligenza Artificiale nel sistema scolastico configura un processo di trasformazione che interessa simultaneamente la dimensione istituzionale (policy e regolazione), quella organizzativa (assetti e pratiche amministrative), quella professionale (ruolo e attività dei docenti) e quella didattica (processi di insegnamento, apprendimento e sviluppo delle competenze), ridefinendo progressivamente le modalità di funzionamento dell'istituzione scolastica.

In questa prospettiva si colloca il presente approfondimento, che offre alla Relazione del CNEL un quadro aggiornato dell'evoluzione delle politiche, delle pratiche e delle principali evidenze disponibili sull'introduzione dell'IA nel sistema scolastico italiano. Il capitolo ricostruisce dapprima il quadro empirico relativo alla diffusione dell'IA tra studenti e docenti, per poi analizzare i principali riferimenti europei e nazionali in materia di regolazione e competenze, gli investimenti e le sperimentazioni in corso, concludendosi con alcune considerazioni sulle principali sfide che attendono il sistema scolastico.

5.1. L'adozione dell'IA nella scuola

Un primo quadro della diffusione dell'IA nelle scuole italiane è offerto dall'analisi di 8.958 Piani Triennali dell'Offerta Formativa (PTOF) relativa al triennio 2022-2025, realizzata per il report di Fondazione Agnelli e OCSE (Borgonovi et al., 2025). L'IA è menzionata in 3.695 documenti, pari a quasi una scuola su due. Le menzioni risultano più frequenti nelle scuole secondarie di secondo grado, in particolare nei licei, e negli istituti del Mezzogiorno. Inoltre, il 92% delle scuole che citano l'IA nei PTOF ha beneficiato di almeno una linea di finanziamento del Piano Scuola 4.0 del PNRR, contro il 73% di quelle che non la menzionano, suggerendo che gli investimenti pubblici abbiano favorito l'inserimento del tema nella progettazione scolastica. Gli autori sottolineano tuttavia che tali dati documentano soprattutto l'attenzione progettuale verso l'IA, più che il suo effettivo e consolidato utilizzo nelle pratiche didattiche.

Se da un punto di vista sistemico mancano ancora dati che permettano di fotografare il sistema scolastico nel suo complesso, sono invece numerosi i rapporti che indagano le abitudini di utilizzo e l'impatto su studenti e insegnanti.

5.1.1 Studenti

Secondo la logica degli "spettautori" (Pasta, Rivoltella, 2022) tipica del web sociale, gli studenti sono al tempo stesso fruitori e attori delle trasformazioni che l'IA sta apportando all'esperienza scolastica. Tra i contributi che hanno provato a mappare le principali pratiche, vi sono: l'indagine nazionale condotta da SOS Telefono Azzurro e Doxa nel 2024[147], la ricerca di Save The Children e CSA[148] come sezione dedicata nell'*Atlante 2025 dell'infanzia (a rischio) in Italia*, l'indagine[149] del Censis del 2025, il report in-

144 Consigliera CNEL.
145 Professore associato in Didattica e pedagogia speciale, Centro di Ricerca sull'Educazione ai Media, all'Innovazione e alla Tecnologia (CREMIT), Università Cattolica del Sacro Cuore.
146 Collaboratrice del Centro di Ricerca sull'Educazione ai Media, all'Innovazione e alla Tecnologia (CREMIT), Università Cattolica del Sacro Cuore.
147 La ricerca è stata condotta attraverso attraverso la realizzazione di 806 interviste a ragazzi e ragazze tra i 12 e i 18 anni. Il questionario è stato somministrato via web, con metodologia Computer Assisted Web Interview a dicembre 2023, mantenendo quote rappresentative per genere, età ed area geografica (p. 8).
148 Le interviste sono state condotte ad agosto 2025 su un campione nazionale composto da 8000 giovani tra i 15 e i 19 anni. https://www.savethechildren.it/press/il-418-degli-adolescenti-si-e-rivolto-ailintelligenza-artificiale-chiedere-aiuto-quando-era#_ftnref1.
149 Condotta su un campione di studenti della secondaria di secondo grado. Non sono dichiarate le caratteristiche del campione.

ternazionale EU Kids Online[150] (Staksrud, Mascheroni et. al, 2026), che permette la comparabilità dei risultati con gli altri giovani europei.

Con un tasso di utilizzo dell'IA generativa dell'89% tra i 9-16enni, l'Italia si colloca al terzo posto in Europa, superando ampiamente la media dell'Unione europea, pari al 72% (EU Kids online). I tassi di utilizzo per scopi scolastici sono però più limitati. Gli studenti utilizzano l'IA generativa per la ricerca di informazioni o definizioni (StC: 35,7%; in Telefono Azzurro & Doxa: 46%), il riassunto di testi o la loro spiegazione (Telefono Azzurro & Doxa: 36%; EU Kids Online: 44%), lo studio, anche nella forma di spiegazioni personalizzate ed esercitazioni (StC: 35,2%; Censis: 43%) e il supporto per i compiti (EU Kids Online 2026: 28%).

Dall'analisi delle motivazioni di utilizzo emerge la velocizzazione dei processi (Telefono Azzurro & Doxa: 57%) e il risparmio di tempo (Telefono Azzurro & Doxa: 46%; EU Kids Online: 45%). Vi è consapevolezza degli studenti sui rischi dell'IA, in particolare rispetto alla perdita di competenze di base (Telefono Azzurro & Doxa: 39%; Censis: 74%,), allo sviluppo di una vera e propria dipendenza (Telefono Azzurro e Doxa: 35%) e alla pressione competitiva verso i pari (Censis: 62,8%); inoltre, emergono dubbi rispetto all'affidabilità (Telefono Azzurro & Doxa: 35%; EU Kids Online: 14,5%).

5.1.2 Docenti

Quanto ai docenti, le ricerche mirano a mettere in luce non solo se e quanto usino l'IA, ma con quali finalità, a quali condizioni e con quali resistenze.

Rispetto all'uso nella pratica didattica, i risultati dell'indagine internazionale TALIS[151] (OCSE, 2025b) posizionano i docenti sotto la media OCSE (25% di utilizzatori italiani, contro il 36% OCSE). Gli insegnanti si avvalgono dei sistemi di IA soprattutto per progettare lezioni (68%, TALIS), e come supporto alla didattica ordinaria (52,4%, INDIRE, 2024[152]), mentre, secondo l'indagine TALIS, sono meno impiegati per fornire feedback (32%), analisi dei dati (31%) e dare voti (27%). I dati del Censis (2025) evidenziano un orientamento complessivamente favorevole nei confronti dell'IA: il 53,1% degli studenti dichiara che i propri docenti si mostrano apertamente favorevoli al suo utilizzo. Le difficoltà di adozione sembrano dipendere soprattutto dalla carenza di competenze e di una formazione adeguata, più che da una valutazione negativa della sua utilità didattica.

Ciononostante, emerge una certa apprensione dei docenti rispetto all'utilizzo dell'IA da parte degli studenti, in particolare, rispetto al timore che i giovani diano credito a risultati poco attendibili (83,4%, INDIRE). Da un rapporto presentato alla Camera dei Deputati dall'Associazione Italiana Editori (AIE, 2026), i docenti attribuiscono il peggioramento delle modalità di apprendimento dei propri studenti anche all'all'IA, sia per il suo utilizzo nello svolgimento dei compiti a casa (36%) sia per la dipendenza da tali strumenti per produrre appunti ed elaborati (26%).

5.2. Il quadro istituzionale dell'IA in ambito scolastico

5.2.1 La cornice regolatoria europea

Sul versante regolativo, a livello europeo il riferimento centrale è l'AI Act (Reg. UE 2024/1689), primo quadro normativo organico sull'IA a livello globale, che adotta un approccio basato sul rischio e incide sulla scuola in tre modi: classifica ad alto rischio i sistemi impiegati per l'ammissione e l'assegnazione degli studenti agli istituti, per la valutazione degli apprendimenti e per il monitoraggio dei comportamenti durante le prove (*proctoring*), con obblighi rafforzati di gestione del rischio, sorveglianza umana

150 L'indagine ha coinvolto studenti dai 9 ai 16 anni, di cui 25.592 in 17 paesi per la survey, mentre le interviste sono state condotte su 244 ragazze e ragazzi di 13-17 anni in 15 paesi. Il campione italiano è rappresentativo ed è costituito da 2.170 studenti per la survey e 15 per le interviste.

151 OECD (2025), Results from TALIS 2024: The State of Teaching, TALIS, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/90df6235-en. L'affondo specifico sull'Italia è consultabile al link: https://www.oecd.org/it/publications/2025/10/results-from-talis-2024-country-notes_eafd703e/italy_24a89972.html. TALIS si avvale di un campione probabilistico stratificato a due stadi, rappresentativo dei docenti di ciascun paese partecipante.

152 L'indagine è stata condotta su base volontaria. Nel 2026 è stata avviata la seconda edizione, cui è stata affiancata un'indagine gemella rivolta agli studenti, di cui ancora non sono stati pubblicati i risultati ma che permetteranno un confronto sia longitudinale che tra i punti di vista di insegnanti e discenti. I risultati dell'edizione 2025 sono stati presentati a Fiera Didacta 2025.

e trasparenza; vieta l'uso di sistemi di riconoscimento delle emozioni negli istituti di istruzione (art. 5); impone a fornitori e deployer di garantire un livello adeguato di alfabetizzazione all'IA del personale (art. 4), obbligando la scuola, in quanto deployer, a formare docenti e personale. All'AI Act si affianca il Digital Services Act (Reg. UE 2022/2065) che, pur non riguardando la scuola in senso stretto, disciplina l'ambiente in cui gli studenti incontrano l'IA, imponendo alle piattaforme obblighi di trasparenza dei sistemi di raccomandazione, il divieto di pubblicità profilata sui minori (art. 28) e la gestione dei rischi sistemici, inclusa la tutela dei minori (art. 34-35). Il GDPR (Reg. UE 2016/679) prevede che, quando la scuola adotta strumenti di IA, si attivino gli obblighi di base giuridica[153], di trasparenza delle informative verso i minori, di valutazione d'impatto (art. 35) e di limite alle decisioni automatizzate (art. 22).

Questi orientamenti si inseriscono nel quadro del Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027 dell'Unione europea, articolato attorno a due priorità: lo sviluppo di un ecosistema dell'istruzione digitale efficace e il rafforzamento delle competenze digitali. In particolare, la sua Azione 6 dà origine alle *Ethical guidelines on the use of AI and data for educators* (Commissione europea, DG EAC, 2022), orientamenti pratici per i docenti con scarso background informatico.

A completare il quadro, vi sono indirizzi e raccomandazioni operative prive di valore vincolante ma di rilievo per le pratiche, ovvero il rapporto dell'EDEH Squad (Commissione europea, 2023) che propone la tripartizione tra insegnare con l'IA, sull'IA e per l'IA[154], con una scala di rischio per i diversi impieghi scolastici; il *Digital Education Outlook 2026* dell'OCSE (2026b) che sostiene come l'IA generativa favorisca l'apprendimento solo se guidata da una finalità pedagogica, segnalando i rischi di calo metacognitivo (il cosiddetto "effetto stampella[155]"); il rapporto del Consiglio d'Europa *AI and Education: A Critical View Through the Lens of Human Rights, Democracy and the Rule of Law* (2022), che analizza l'IA educativa nella prospettiva dei diritti umani.

5.2.2 Il quadro normativo italiano

Il quadro italiano ha attuato progressivamente gli indirizzi europei e internazionali, integrando tempestivamente l'IA nelle strategie e negli strumenti di regolazione del sistema scolastico. Già il Programma Strategico 2022-2024 per l'Intelligenza Artificiale del Governo italiano annoverava l'educazione tra i settori prioritari, indicando l'IA come leva per personalizzare gli apprendimenti garantendo equità e affidabilità (p. 17), soprattutto attraverso i percorsi STEM. La successiva Strategia Italiana per l'Intelligenza Artificiale 2024-2026 ne conferma i principi antropocentrici e traduce l'educazione in azioni mirate di alfabetizzazione sull'IA, dall'uso operativo degli strumenti alla mobilità dei docenti.

Il percorso avviato si consolida, sul versante normativo, con l'entrata in vigore della Legge n.132 del 23 settembre 2025, che incide direttamente anche sul sistema scolastico, disciplinando l'accesso dei minori ai sistemi di IA: fino ai 14 anni l'utilizzo è subordinato al consenso di chi esercita la responsabilità genitoriale, mentre tra i 14 e i 18 anni il consenso può essere espresso autonomamente, a condizione che le informative sul trattamento dei dati siano formulate in modo chiaro e comprensibile. L'art. 14, disciplinando l'utilizzo dell'IA nella pubblica amministrazione, vincola le istituzioni scolastiche ad attivare misure formative idonee e rappresenta la sintesi normativa che integra, tra gli altri, il DM 166/2025 e le Linee Guida.

Nell'agosto 2025, il Ministero dell'Istruzione e del Merito ha pubblicato le *Linee Guida per l'introduzione dell'IA nelle istituzioni scolastiche*, qualificando la scuola come *deployer* e recependo l'AI Act. Per la scuola italiana, si tratta del primo documento rivolto ai diversi ordini e gradi e risponde all'esigenza di un framework comune. Le Linee Guida sono state adottate con il DM 166/2025 che esplicita, all'art. 2, la necessità di supportare le scuole nell'avvio di sperimentazioni di qualità e di far acquisire, a studenti e famiglie, le conoscenze digitali necessarie per l'utilizzo sicuro ed etico dell'IA. Per favorire questo processo, il decreto istituisce un servizio digitale, su UNICA, la piattaforma del MIM che riunisce tutte le risorse e le informazioni per la scuola, articolato in due sezioni: una, "Linee Guida IA" che rende più

153 Si intende l'insieme di obblighi, per chi tratta i dati, di individuare e poter dimostrare su quale fondamento giuridico si basa il trattamento; nel caso della scuola, ciascun istituto, prima di utilizzare strumenti di IA, deve stabilire perché ha il diritto di trattare i dati (di studenti e famiglie).

154 Nella riflessione pedagogica italiana, tale tripartizione si ritrova nel testo Pedagogia algoritmica di Chiara Panciroli e Pier Cesare Rivoltella (2023), costruito nella prospettiva dell'Artificial Intelligence in Education-AIED.

155 Indica il rischio che, appoggiandosi troppo all'IA per svolgere i compiti cognitivi, studenti o docenti smettano di allenare e quindi indeboliscano le proprie competenze, diventando dipendenti dallo strumento.

accessibili i principi espressi nelle Linee Guida, ad accesso libero e fruizione interattiva; l'altra, "Progetti IA", riservata al dirigente e all'amministrazione scolastica per il monitoraggio delle pratiche a livello nazionale. Uno strumento di particolare interesse, presente sempre sulla piattaforma, è la mappa nazionale delle sperimentazioni, uno spazio che consente, attraverso il censimento da parte delle scuole tramite una scheda di progetto, di monitorare l'avanzamento e i risultati sulle formazioni sull'IA.

Da segnalare sono, infine, le prime esperienze di regolazione su scala regionale dei sistemi di IA in ambito scolastico, che documentano una sensibilità sul tema antecedente alla normativa a riguardo. Nel 2024 sono state redatte le Linee Guida sull'IA generativa rivolte a docenti delle scuole secondarie superiori della Regione Lombardia, promosse dall'Assessorato Istruzione, Formazione e Lavoro, e le Linee Guide elaborate da 55 istituzioni scolastiche del Friuli-Venezia Giuli, che hanno tradotto in strumento orientativo un anno di ricerca-azione partecipativa che ha coinvolto dirigenti, docenti e studenti.

Oltre al quadro normativo già consolidato, sono attualmente in discussione diverse iniziative legislative che intervengono su specifici aspetti dell'impiego dell'IA nel sistema scolastico. In particolare: il DDL Aloisio[156] propone l'istituzione di Laboratori di Educazione all'IA (LEIA); il DDL Gelmetti[157], attualmente in corso di esame in Commissione[158], propone di normare l'uso improprio dei sistemi di IA afferenti all'identità digitale, con particolare attenzione ai *deepfake*; il PDL Tenerini[159] propone l'inserimento di un'ora settimanale di insegnamento sui processi base dell'IA con orientamento esplicito alla preparazione per il mercato del lavoro nei corsi della scuola secondaria di primo e di secondo grado.

5.3. I quadri di orientamento

5.3.1 I framework di competenze

L'Unione europea e le organizzazioni internazionali hanno prodotto una pluralità di quadri di riferimento che definiscono, anzitutto, cosa significhi essere competenti al tempo dell'IA[160]. Il riferimento per il cittadino è *DigComp 3.0* (Cosgrove & Cachia, 2025), quinta edizione del *Quadro europeo delle competenze digitali*. In questa prospettiva, l'Artificial Intelligence Literacy non è concepita come una competenza autonoma, ma come una dimensione trasversale delle 21 competenze digitali. Attraverso un sistema di etichette, il documento distingue i riferimenti all'IA espliciti, impliciti o assenti, mostrando che oltre l'80% degli enunciati di competenza digitale presenta un collegamento con l'IA e che tale presenza riguarda tutte le 21 competenze del DigComp. Il *DigComp* costituisce il quadro cardine per la competenza digitale dei cittadini ed è già stato adottato, in Italia, come riferimento operativo da parte di INVALSI che, nel 2025, ha condotto una prima sperimentazione su classi campione del decimo grado per la valutazione della competenza digitale, ancorata alla versione 2.2 del 2022. Il documento gemello, il *DigCompEdu* del 2017, è la versione pensata appositamente per orientare le competenze di docenti e professionisti dell'educazione ed è attualmente in fase di aggiornamento.

Due ulteriori iniziative recenti fanno dell'IA il proprio tema specifico: la prima è l'*Empowering Learners for the Age of AI* (OCSE & Commissione Europea, 2026a[161]), framework internazionale dedicato esclusivamente all'AI Literacy[162] per la primaria e la secondaria e che organizza le competenze in quattro domini[163], integrando conoscenze, abilità e atteggiamenti, con enfasi sul giudizio critico ed etico.

156 Aloisio, V. (2025). Disposizioni in materia di educazione all'uso consapevole e responsabile dell'intelligenza artificiale nella scuola secondaria di primo e secondo grado. Disegno di Legge A.S. 1747, Senato della Repubblica. https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01491627.pdf.

157 Gelmetti, M. (2025). Disposizioni per la tutela dell'identità personale nell'uso di tecnologie di intelligenza artificiale. Disegno di Legge A.S. 1644, Senato della Repubblica. https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01485232.pdf.

158 8ª Commissione permanente (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica) in sede redigente.

159 Tenerini, C. (2024). Introduzione dell'insegnamento delle nozioni di base dei processi che governano l'intelligenza artificiale nei corsi della scuola secondaria di primo e di secondo grado. Proposta di Legge A.C. 1832, Camera dei Deputati. https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.1832.19PDL0088280.pdf.

160 Bertolone, A., Mauri, G., Pasta, S. (2026). Ripensare le competenze didattiche al tempo dell'intelligenza artificiale: Una prospettiva centrata sul docente. *Pedagogia e Vita. Rivista di problemi pedagogici, educativi e didattici*, 84(1), 122–133.

161 La versione definitiva del quadro è stata pubblicata il 18 giugno 2026.

162 L'AI Literacy, secondo la definizione proposta dall'OCSE (2026, p. 5) "rappresenta la conoscenza tecnica, le competenze durature e gli atteggiamenti orientati al futuro necessari per prosperare in un mondo influenzato dall'IA. Consente agli studenti di interagire con l'IA (*engage*), creare con essa (*create*), gestirla (*manage*) e plasmarla (*shape*), valutandone criticamente al contempo benefici, rischi e implicazioni etiche".

163 I quattro domini sono: *Engage with AI* (riconoscere, valutare output, decidere se e come usare l'IA), *Create with AI* e *Manage AI* in parallelo (usare creativamente mantenendo l'agency e gestire intenzionalmente il lavoro uomo-IA), infine *Shape AI* (capire e migliorare i sistemi perché riflettano valori umani).

L'alfabetizzazione all'IA non coincide infatti con il semplice utilizzo degli strumenti, ma richiede una comprensione critica del loro funzionamento, per evitare che il loro impiego possa migliorare le prestazioni senza tradursi in un apprendimento duraturo, fino a favorire forme di "pigrizia metacognitiva" che indeboliscono il pensiero critico e l'autoregolazione. Il documento, inoltre, si pone come ponte esplicito con la dimensione valutativa, poiché alimenta il dominio MAIL[164] di PISA 2029, prima rilevazione internazionale che permetterà di comparare i risultati dei paesi partecipanti sull'alfabetizzazione mediale e all'intelligenza artificiale. La seconda iniziativa internazionale riguarda due quadri di competenze dell'UNESCO[165], (Miao et al., 2024a; Miao & Cukurova, 2024b), rivolti rispettivamente a studenti e docenti, che propongono ugualmente un discorso di alfabetizzazione mediale a fondamento etico e antropocentrico come competenza di cittadinanza, trattata anzitutto come questione di valori e agency umana e solo poi come tecnica, con un respiro globale attento a non imporre una prospettiva unicamente occidentale.

Nel loro insieme, questi quadri convergono nel trattare l'IA come literacy trasversale alle discipline, legando progressivamente la definizione delle competenze alla loro misurazione.

5.3.2 Le Indicazioni Nazionali

Le Indicazioni nazionali sono i documenti che definiscono i curricoli scolastici e, nelle ultime versioni, introducono l'intelligenza artificiale nel percorso di apprendimento come contenuto da insegnare e come strumento didattico.

Le Indicazioni per la scuola dell'infanzia e il primo ciclo sono state adottate con il Decreto ministeriale n. 221 del 9 dicembre 2025, con entrata in vigore dal settembre 2026, mentre quelle per i licei, che aggiornano le precedenti del 2010, sono invece ancora una proposta in corso di definizione: licenziate dalla commissione ministeriale nell'aprile 2026, dopo la consultazione pubblica sono state trasmesse al Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione (CSPI) per il parere consultivo e sono, allo stato attuale, al suo vaglio, per entrare in vigore a partire dal a.s. 2027/2028.

Le Indicazioni del primo ciclo suggeriscono l'integrazione dell'IA - e della tecnologia in generale - "in un contesto in cui le dimensioni umane e sociali dell'apprendimento siano rafforzate e non 'sostituite' e in cui prevalga una mediazione chiaramente orchestrata dalla persona dell'insegnante" (p. 25), mantenendo in primo piano la dimensione relazionale. Sul piano disciplinare, tuttavia, l'IA figura entro l'impianto delle STEM, come integrazione degli ambienti informatici per personalizzare la didattica delle discipline matematico-scientifiche e tra le conoscenze attese al termine della terza in ambito informatico.

Un vero salto è quello compiuto, invece, nelle Indicazioni per i Licei, dove l'IA acquisisce un ampio spazio di trattazione, intesa come "sfida antropologica che investe i fondamenti stessi del sapere e dell'apprendere" (p. 17) e, al contempo "un dispositivo da governare", il cui processo di implementazione fa sempre capo alla mediazione del docente. Tra le competenze attese al termine del secondo ciclo, alla voce "competenze digitali", alcuni traguardi di apprendimento riguardano direttamente l'IA. Anche l'uso dell'IA nei processi di valutazione è interpretata a supporto dell'autonomia decisionale del docente e non come dispositivo suppletivo. Secondo una logica trasversale, per ogni disciplina sono previsti suggerimenti operativi di adozione, sia come strumento a supporto dei processi di apprendimento sia, come nel caso di italiano, come oggetto di riflessione da affrontare con sguardo critico.

5.4. I finanziamenti

Gli investimenti per l'IA si collocano nel più ampio processo di digitalizzazione della scuola promosso dall'Unione europea e sostenuto in Italia dal PNRR, in particolare dalla Missione 4 – Piano Scuola 4.0. Tra i principali interventi sulle infrastrutture scolastiche figurano Next Generation Classrooms e Next

164 *Media & Artificial Intelligence Literacy*, dominio d'indagine della ricerca internazionale OCSE PISA prevista per il 2029. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/projects/edu/the-pisa-2029-media-and-artificial-intelligence-(mail)-assessment-will-shed-light-on-whether-young-students-have-had-opportunities-to-learn-and-to-engage-proactively-and-critically-in-a-world-where-production,-participation,-and-social-networking-are-increasingly-mediated-by-digital-and-ai-tools-/PISA%202029%20MAIL%20Assessment%20Framework%20First%20Draft.pdf.

165 AI competency framework for students (2024) e AI competency framework for teachers (2024).

Generation Labs, che tra il 2022 e il 2025 hanno destinato rispettivamente 1,296 miliardi e 424 milioni di euro alla trasformazione di oltre 100.000 aule in ambienti innovativi di apprendimento e alla realizzazione di laboratori per le professioni digitali nelle scuole secondarie di secondo grado.

Tuttavia, è nella dimensione della formazione che l'investimento economico si è articolato maggiormente, soprattutto grazie al PNRR. Un ruolo centrale è stato assunto dagli snodi formativi territoriali per la transizione digitale (DM 66/2023), che, con un finanziamento di 450 milioni di euro, hanno costituito il principale programma di formazione digitale rivolto a circa 650.000 docenti, dirigenti e personale scolastico. Su questa linea si è inserito il DM 219/2025[166], che ha destinato ulteriori 100 milioni di euro a percorsi, workshop e laboratori sull'IA per tutte le scuole statali[167]. L'investimento ha incluso anche il potenziamento dell'area dedicata all'IA della piattaforma Scuola Futura da parte delle Equipe formative territoriali[168] (EFT), che ospita risorse formative quali schede didattiche, corsi blended e oltre cinquanta MOOC[169], di cui ventotto dedicati esplicitamente all'IA.

Da segnalare è anche "Impar-AI", la prima sperimentazione promossa dal MIM sull'impiego dell'intelligenza artificiale nella didattica in partnership con Google. Avviata nel biennio 2024-2026, ha coinvolto quindici classi pilota in istituti del Lazio, della Lombardia, della Toscana e della Calabria, nella scuola secondaria di primo e secondo grado, con l'obiettivo di personalizzare l'apprendimento e sostenere gli studenti in difficoltà. Le classi sperimentali sono state dotate di ambienti Google e i docenti hanno seguito un percorso di formazione curato da tecnici dell'azienda.

5.5. Ricerca e buone pratiche sull'IA nella scuola italiana

Tra gli enti pubblici che operano sull'IA nel sistema scolastico, un ruolo centrale è svolto da INDIRE e INVALSI, che intervengono su versanti complementari: il primo nell'innovazione didattica e nella formazione del personale, il secondo nella misurazione e valutazione del sistema scolastico, comprese le competenze digitali.

Nell'ambito del progetto PATHS, dedicato al pensiero critico e al contrasto dell'impoverimento linguistico attraverso un approccio filosofico, INDIRE ha sviluppato "Platone IA" (versione 4.0), chatbot filosofico impiegato per formare docenti e studenti all'uso critico dei modelli linguistici e alla discussione di dilemmi etici. Nell'ambito dello stesso progetto è stata attivata una *Summer School* che, nel 2025, ha formato 664 insegnanti sul tema del pensiero critico nell'era dell'IA. Un'altra iniziativa innovativa proposta è FABER[170], ambiente basato su agenti conversazionali per la progettazione didattica dei docenti e la personalizzazione dei contenuti, lanciato nel giugno 2025. Nel 2026, entro il Piano per l'educazione alle relazioni e al rispetto, MIM e INDIRE hanno inoltre avviato un percorso triennale sull'uso consapevole e responsabile delle tecnologie digitali e dei social, che annovera l'IA tra i propri temi.

Per quanto riguarda INVALSI, l'intervento si articola su due aree. Sul fronte della misurazione, nel 2025 l'istituto ha condotto una prima rilevazione sperimentale sulle competenze digitali, basata sul DigComp 2.2, riproposta nel 2026 con estensione a classi campione del grado 13; l'adeguamento del framework consentirà di misurare anche le competenze sull'IA in forma censuaria, funzionale alla valutazione d'impatto delle iniziative in corso. A ciò si aggiunge, nel questionario insegnanti[171], una sezione dedicata all'IA volta a esplorare diffusione, usi effettivi e potenziali e impatto percepito sugli studenti.

166 Il DM 219/2025 è stato reso operativo con l'avviso pubblico prot. 73226 del 27 marzo 2026 da parte del Ministero dell'Istruzione e del Merito, in attuazione della linea di investimento 2.1 "Didattica digitale integrata e formazione alla transizione digitale per il personale scolastico" nell'ambito della Missione 4, Componente 1, del Piano nazionale di ripresa e resilienza, finanziato dall'Unione europea – Next generation EU.

167 Della somma predisposta, il 40% è stato destinato alle istituzioni scolastiche appartenenti alle regioni del Mezzogiorno.

168 Le ETF, così come definito nella piattaforma di "Scuola Futura" sono gruppi di docenti, istituiti a livello regionale, incaricati di sostenere e accompagnare le istituzioni scolastiche del territorio nell'attuazione di azioni di innovazione didattica e digitale e che, tra le altre azioni, hanno l'obiettivo di promuovere azioni di formazione del personale docente e il potenziamento delle competenze su metodologie didattiche innovative degli studenti. https://scuolafutura.pubblica.istruzione.it/es/didattica-digitale/strumenti-e-materiali/equipe-formative-territoriali.

169 I MOOC (Massive Open Online Courses) sono corsi di formazione a distanza, gratuiti e aperti a tutti, nell'ottica del *life long learning*.

170 Il progetto è stato sviluppato con l'Università di Cassino e del Lazio Meridionale e finanziato dal Ministero dell'Università e della Ricerca.

171 "Il questionario insegnante si inserisce accanto alle prove cognitive come strumento di ricerca con la finalità di conoscere l'atteggiamento degli insegnanti nei confronti delle Rilevazioni Nazionali e di individuare aspetti di forza e di criticità relativi al contesto scolastico che incidono sulle performance degli studenti e studiarne l'effetto." (INVALSI, Nota Metodologica del questionario insegnante edizioni 2014/-15 e 2015/16, https://serviziostatistico.invalsi.it/wp-content/uploads/2022/09/Nota_metodologica-Q-Insegnante_15_16.pdf).

L'altra area riguarda la linea di ricerca interna avviata nel PIAO 2025-2027, orientata alla ridefinizione degli oggetti e delle modalità di formulazione delle domande delle prove alla luce della diffusione dell'IA, e a uno studio di fattibilità sull'automazione dei servizi connessi alle prove INVALSI. Il PIAO 2026-2028 ne amplia la concezione, definendo l'IA "simultaneamente, uno strumento al servizio della qualità e dell'innovazione dei processi valutativi e un ambito di competenze che il sistema educativo è chiamato a sviluppare e misurare in modo rigoroso" (p. 13), operativizzata su quattro fronti: possibile immissione in fasi del ciclo valutativo, efficientamento interno, formazione mirata del personale e digitalizzazione come precondizione.

Accanto alle iniziative promosse dalle istituzioni pubbliche, si collocano quelle sviluppate direttamente dalle scuole e da soggetti privati. Il progetto Book in Progress AI, dell'IISS "Ettore Majorana" di Brindisi, ne è un esempio: una piattaforma open source e multilingue con server e modelli linguistici costruiti localmente, senza transito di dati su cloud commerciali, offerta gratuitamente alle scuole dall'a.s. 2025/2026 con tutor personalizzato, strumenti per i bisogni educativi speciali e contenuti strutturati per stili cognitivi. La rete nazionale dei licei "Scienza dei dati e Intelligenza Artificiale" (SDIA), nata dall'ISIS "Michelangelo Buonarroti" di Monfalcone nell'a.s. 2022-2023, ha invece reso l'IA un oggetto disciplinare: le scuole aderenti inseriscono nei curricoli nuclei interdisciplinari sull'IA, mentre la rete cura la formazione docenti e organizza lo SDIAfest.

5.6. Conclusioni

La ricognizione mostra che il sistema scolastico italiano, soprattutto grazie alle istanze europee, ha reagito con rapidità all'introduzione dell'intelligenza artificiale. Nel giro di pochi anni sono stati definiti un quadro normativo, linee di indirizzo, investimenti consistenti in infrastrutture e formazione e, più recentemente, riferimenti espliciti all'IA nelle Indicazioni nazionali, in linea con le principali strategie europee. Al tempo stesso, l'analisi evidenzia un'evoluzione del modo in cui l'IA viene concepita: da tecnologia da adottare e governare a fenomeno destinato a incidere più profondamente sui processi di insegnamento, apprendimento e costruzione della conoscenza. È attorno a questo cambiamento di prospettiva che si sviluppano le principali evidenze emerse dalla ricognizione.

La prima evidenza riguarda il progressivo superamento di una concezione dell'IA come contenuto disciplinare a favore di una sua integrazione trasversale nel curricolo, riconoscibile sia nei framework europei sia nelle Indicazioni nazionali: mentre nel primo ciclo l'IA è collocata prevalentemente nell'ambito delle discipline STEM, la proposta per i licei la considera una questione che attraversa l'intero percorso formativo.

La seconda evidenza riguarda il significato attribuito all'alfabetizzazione all'IA. I framework più recenti mostrano che essa non coincide con la capacità di utilizzare gli strumenti, ma richiede la comprensione critica del loro funzionamento e delle loro implicazioni. Per questo motivo, l'integrazione dell'IA in tutte le discipline rappresenta una condizione necessaria, ma non sufficiente: come evidenzia il framework Empowering Learners for the Age of AI (OCSE e Commissione europea, 2026), l'AI Literacy non si esaurisce nelle competenze operative, ma implica la capacità di interrogare criticamente i sistemi di IA e il loro ruolo nei processi di costruzione della conoscenza. In questa prospettiva, una visione esclusivamente strumentale dell'IA risulta inevitabilmente parziale.

La terza evidenza riguarda la crescente pluralità degli attori coinvolti. Ministeri, enti di ricerca, scuole, università, imprese e organizzazioni del terzo settore stanno contribuendo, con competenze e finalità differenti, alla diffusione dell'IA nella scuola. Se da un lato questa pluralità testimonia la vitalità del settore, dall'altro produce uno scenario frammentato, nel quale le iniziative si moltiplicano senza sempre condividere la stessa idea di quale ruolo l'IA debba assumere nei processi educativi. Rafforzare il coordinamento significa quindi non solo integrare gli interventi, ma anche costruire una visione comune dell'IA come oggetto delle politiche educative.

È su questo terreno, e non nella dotazione tecnologica, che l'IA rischia di amplificare le fratture già esistenti nel sistema italiano. Il divario digitale nel periodo del COVID riguardava l'accesso ai dispositivi, affrontato dalle politiche della Missione 4 del PNRR; il nuovo divario riguarda la capacità di passare dal semplice uso degli strumenti alla comprensione critica del loro funzionamento e delle conseguenze

del loro impiego nei processi educativi. La variabile decisiva risiede nella capacità della scuola di integrare l'IA nei processi educativi in modo consapevole e di promuovere negli studenti una reale alfabetizzazione all'IA. Dove questa capacità è debole, l'IA rischia di amplificare fragilità e disuguaglianze già esistenti; dove invece è presente, può diventare una risorsa per l'innovazione didattica e l'inclusione. L'alfabetizzazione all'IA assume così il valore di una condizione di equità: non una competenza aggiuntiva, ma uno strumento per consentire a tutti gli studenti di comprendere criticamente il funzionamento, i limiti e le implicazioni di queste tecnologie.

Le evidenze emerse indicano come la scuola rappresenti uno snodo strategico della trasformazione indotta dall'intelligenza artificiale. Per il CNEL ciò apre uno spazio di iniziativa coerente con l'attività già svolta dall'Osservatorio OPERA: affiancare al monitoraggio dell'IA nei contesti produttivi un'attenzione sistematica al sistema educativo, così da osservare l'intera filiera che collega formazione, competenze, lavoro e qualità dei servizi pubblici, mettendo a disposizione del decisore pubblico evidenze utili a orientare le politiche future.

Riferimenti bibliografici

- Associazione Italiana Editori, 2026. Il valore del libro di testo nella didattica d'aula e nello studio a casa. Quando l'IA entra in classe. Ufficio Studi AIE, presentazione alla Camera dei Deputati (27 maggio 2026). https://ilvaloredellaconoscenza.aie.it/wp-content/uploads/2026/05/Indagine_INSEGNANTI-LIBRI-DI-TESTO-IA.pdf.
- Borgonovi, F. et al. (2025), "AI adoption in the education system: International insights and policy considerations for Italy", *OECD Artificial Intelligence Papers*, No. 52, OECD Publishing, Paris/Fondazione Agnelli, Turin, https://doi.org/10.1787/69bd0a4a-en.
- Censis (2025), 59° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2025. Milano: FrancoAngeli.
- Commissione Europea: European Education and Culture Executive Agency, *AI report – By the European Digital Education Hub's Squad on artificial intelligence in education*, Publications Office of the European Union, 2023, https://data.europa.eu/doi/10.2797/828281.
- Cosgrove, J., & Cachia, R. (2025). DigComp 3.0: European digital competence framework (5th ed.). Publications Office of the European Union, Luxembourg. https://data.europa.eu/doi/10.2760/0001149.
- Holmes, W., Persson, J., Chounta, I., Wasson, B., Dimitrova, V., (2022). Artificial Intelligence and Education. A critical view through the lens of human rights, democracy and the rule of law. [Council of Europe]. Paris, https://www.coe.int/en/web/education/-/artificial-intelligence-and-education-.
- Maio, F., Cucurova, M., (2024). AI competency framework for teachers. UNESCO. Paris, https://doi.org/10.54675/ZJTE2084.
- Miao, F., Shiohira, K., Lao, N., (2024). AI competency framework for students. UNESCO. Paris, https://doi.org/10.54675/JKJB9835.
- Ministero dell'Istruzione e del Merito. (2025, 9 agosto). *Linee guida per l'introduzione dell'intelligenza artificiale nelle istituzioni scolastiche* (Allegato al D.M. n. 166/2025). https://www.mim.gov.it/documents/20182/0/MIM_Linee+guida+IA+nella+Scuola_09_08_2025-signed.pdf.
- OCSE (2025a), *Introducing the OECD AI Capability Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/be745f04-en.
- OCSE (2025b), Results from TALIS 2024: The State of Teaching, TALIS, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/90df6235-en.
- OCSE (2026b), *OECD Digital Education Outlook 2026: Exploring Effective Uses of Generative AI in Education*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/062a7394-en.
- OCSE, Commissione Europea, (2026b), *Empowering Learners for the Age of AI: An AI Literacy Framework for Primary and Secondary Education*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/65cd27d4-en.
- Pasta, S., Rivoltella, P. C. (2022), Crescere Onlife. L'Educazione civica digitale progettata da 74 insegnanti-autori, Morcelliana Scholé, Brescia
- Regione Lombardia, (2024). L'Arte di Imparare. https://www.corecomlombardia.it/wps/wcm/connect/a8263589-5b6b-44ae-b79c-bdcb19d415fd/Linee+guida+intelligenza+artificiale.pdf?MOD=AJPERES.
- Rete di scuole FVG. (2024). *Costruire il futuro. Linee guida sull'utilizzo dell'IA in ambito scolastico*. https://stelliniudine.edu.it/wp-content/uploads/sites/724/E-Book-Costruire-il-futuro-maggio-24_def-1.pdf?x85313.
- Save the Children, 2025. Atlante dell'infanzia (a rischio) in Italia 2025. Senza Filtri. Voci di Adolescenze. Biella, D. (a cura di). https://s3-www.savethechildren.it/public/allegati/xvi-atlante-dellinfanzia-rischio-senza-filtri_0.pdf.

- Staksrud, E., Mascheroni, G., Milosevic, T, Ni Bhroin, N., Olafsson, K., Şengül-İnal, G., Stoilova, M. (2026) European children's use and understanding of generative AI: EU Kids Online 2026. Technical Report. EU Kids Online, The London School of Economics and Political Science, London, UK. 10.21953/researchonline.lse.ac.uk.00137132.
- Telefono Azzurro, Doxa, (2024). Navigare il futuro. I risultati della ricerca Telefono Azzurro - BVA Doxa. https://azzurro.it/wp-content/uploads/2024/02/RICERCA_DOXA_Sid2024_2.pdf.
- Vuorikari, R., Kluzer, S. and Punie, Y., DigComp 2.2: The Digital Competence Framework for Citizens - With new examples of knowledge, skills and attitudes, EUR 31006 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, ISBN 978-92-76-48882-8, doi:10.2760/115376, JRC128415. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC128415.

6. Dallo studio all'occupazione: un confronto tra Italia e modelli europei

a cura di Alessandro Rosina[172] con Francesco Giubileo[173]

6.1. Sommario

Questo Focus mette al centro un nodo particolarmente critico nel mercato occupazionale italiano, quello della transizione dalla scuola al lavoro. Pur in presenza di risultati mediamente positivi per laureati e diplomati tecnici nel medio periodo, emergono infatti persistenti criticità di carattere strutturale, tra cui l'elevata incidenza dei NEET, il disallineamento tra competenze offerte e richieste dal mercato del lavoro e i marcati divari territoriali.

In Italia, infatti, i livelli di occupazione giovanile risultano stabilmente inferiori alla media dell'Unione europea, mentre la quota di giovani che non studiano, non lavorano e non sono inseriti in percorsi formativi si colloca tra le più elevate. A ciò si aggiungono tempi di transizione più lunghi e una maggiore frammentazione delle carriere iniziali, elementi che riflettono sia caratteristiche della domanda di lavoro sia fattori istituzionali e sociali.

Su questo sfondo si colloca l'esame delle politiche pubbliche, con particolare attenzione al Programma GOL, che introduce strumenti avanzati di *Assessment* e profilazione in linea con gli standard europei, ma che evidenzia al contempo una certa distanza tra gli obiettivi quantitativi fissati dal PNRR e l'effettiva qualità ed efficacia dei percorsi formativi proposti. In tale prospettiva, il confronto con l'esperienza danese dell'apprendistato per adulti (EUV) sottolinea l'importanza di affiancare ai percorsi di riqualificazione adeguate misure di sostegno al reddito, al fine di ridurre il rischio di abbandono.

Vengono, infine, richiamate alcune esperienze europee considerate buone pratiche, come i modelli *Ohjaamo* in Finlandia e *JUSTiQ* in Germania, che mostrano come l'efficacia delle politiche attive per i giovani sia strettamente legata alla capacità di integrare servizi di natura olistica, includendo non solo interventi formativi e di inserimento lavorativo, ma anche supporti abitativi e azioni di prossimità rivolte ai soggetti più vulnerabili.

6.2. La transizione scuola-lavoro

L'analisi dell'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro negli ultimi decenni è diventata sempre più complessa. In particolare, non è più sufficiente distinguere tra chi lavora e chi è disoccupato. L'evoluzione del mercato occupazionale ha portato all'emergere della categoria dei NEET (*Not in Education, Employment or Training)*, che indica quei giovani che non studiano, non lavorano e non partecipano ad alcun percorso di formazione[174]. Questa condizione rappresenta una delle principali criticità delle società contemporanee e assume particolare rilevanza nel caso italiano.

L'Italia, infatti, si colloca in una posizione particolarmente problematica nel panorama europeo. Registra, in particolare, uno dei livelli più bassi di occupazione giovanile e più elevati di giovani NEET in Europa. A ciò si aggiunge una caratteristica strutturale del mercato del lavoro nazionale, che tende ad assorbire con maggiore facilità lavoratori adulti già esperti piuttosto che neodiplomati o neolaureati[175]. Questo rende la transizione dalla scuola al lavoro più lenta, incerta e spesso frammentata.

Dalle analisi contenute nel Rapporto annuale ISTAT 2025 emerge come l'ingresso nel mondo del lavoro non dipenda esclusivamente dal titolo di studio posseduto. Esistono infatti diverse variabili che influenzano profondamente le possibilità di inserimento professionale. Una delle più rilevanti è il contesto

172 Consigliere CNEL.
173 Consulente Deloitte Politiche Attive del Lavoro.
174 Per un approfondimento sui Neet in Italia, si rimanda al contributo: Riccò R., 2025, NEET, giovani non invisibili: sfide e risposte per attivare le risorse del futuro, Progetto Dedalo, ODM Consulting, Fondazione Gi Group.
175 Cirielli G. e Consalvi M.,2026, Neet: sfida sociale per i giovani e il lavoro in Italia, Contributi Cnel, Roma.

sociale di provenienza, che contribuisce a modellare le aspirazioni e il modo in cui i giovani interpretano il lavoro. Chi cresce in ambienti sociali più favorevoli tende maggiormente a considerare l'occupazione come uno strumento di realizzazione personale e di espressione delle proprie capacità; al contrario, tra coloro che provengono da contesti socioeconomici più fragili, il lavoro viene più spesso interpretato come una necessità economica piuttosto che come un percorso di autorealizzazione[176].

Inoltre, dall'indagine Istat, si osserva come le dinamiche dell'inserimento lavorativo in Italia risultino fortemente differenziate dal punto di vista geografico. Nel Mezzogiorno, i giovani presentano tassi di occupazione sensibilmente più bassi e maggiori difficoltà di transizione anche quando possiedono un titolo di studio terziario. Il problema non riguarda quindi soltanto la disponibilità di competenze, ma anche la capacità dei sistemi economici territoriali di valorizzarle e assorbirle.

Il supporto alla riqualificazione e alla ricollocazione rappresenta una dimensione particolarmente significativa delle politiche attive. Anche in questo ambito emergono differenze di genere, soprattutto nella fascia di età tra i 25 e i 29 anni. Le donne risultano mediamente più presenti nei percorsi di orientamento e placement, pur continuando a essere esposte alle persistenti disuguaglianze strutturali del mercato del lavoro, tra cui il divario retributivo[177].

Le politiche attive intervengono anche in relazione al fenomeno dello *skill mismatch*, cioè al disallineamento tra competenze possedute e competenze richieste dalle imprese, che colpisce soprattutto i giovani del Mezzogiorno. In queste aree, nonostante la presenza più diffusa di servizi di orientamento e *placement*, molti incontrano difficoltà nel trovare occupazioni coerenti con il proprio percorso formativo e spesso sono impiegati in mansioni dequalificate, a testimonianza delle criticità strutturali del tessuto economico locale evidenziate dal Rapporto ISTAT.

6.3. Il sistema di Assessment nella fase di Orientamento in Italia e in Europa

Uno degli strumenti che si è rivelato maggiormente incisivo nel contesto italiano, in particolare nelle fasi di ricollocazione e riqualificazione, è quello introdotto e progressivamente consolidato nell'ambito dei principali programmi di politica attiva, come Garanzia Giovani e, soprattutto, il Programma GOL e riguarda la fase di rafforzamento dell'orientamento, concepito non solo come supporto alla ricerca di lavoro, ma come leva strategica nei processi di transizione, sia nel passaggio dalla scuola al lavoro, sia nei percorsi di reinserimento dei disoccupati.

L'orientamento di carriera o professionale è un processo di "alfabetizzazione alle decisioni", in cui l'esplorazione delle attitudini personali si fonde con lo sviluppo di un pensiero critico e autonomo. All'interno di questo quadro, il ruolo dell'orientatore si ridefinisce in chiave strategica, un facilitatore in grado di fornire strumenti interpretativi e metodologici utili a orientarsi. Egli offre, in altri termini, una "bussola" di competenze che consente all'individuo di leggere e governare la complessità del mercato del lavoro e delle traiettorie di vita. Ne deriva che l'orientamento non può essere ridotto né a una sequenza di test o a una diagnosi di personalità, né assimilato a pratiche di natura terapeutica o selettiva; allo stesso modo, esso non si esaurisce nelle attività operative di accompagnamento al lavoro, quali la redazione del curriculum vitae o la preparazione al colloquio, che ne rappresentano soltanto una componente applicativa.

Per garantire l'efficacia di tale funzione, risulta necessario superare definitivamente la logica degli interventi frammentari e occasionali, spesso affidati alla sola sensibilità del singolo operatore e privi di una visione sistemica. Un approccio efficace deve invece fondarsi su un riconoscimento strutturato e oggettivo delle inclinazioni, del merito e del potenziale degli individui, siano essi studenti, lavoratori o disoccupati, accompagnandoli in maniera personalizzata nella definizione e nell'attuazione del proprio progetto di vita.

Nel contesto dei Centri per l'Impiego, l'orientamento assume frequentemente la forma di un processo di riattivazione, rivolto a un'utenza caratterizzata da condizioni di particolare fragilità. Si tratta, in molti casi, di soggetti svantaggiati, persone con disabilità o individui privi di adeguate risorse personali e competenze di base, soprattutto in ambito digitale. In tali circostanze, l'esigenza primaria dell'utente è rappresentata

176 ISTAT, 2025, *Rapporto Annuale sulla situazione del Paese*. Per i dati aggiornati su occupazione e NEET in Italia. Istat, Roma.
177 ISTAT, 2025, *Rapporto Annuale sulla situazione del Paese*. Per i dati aggiornati su occupazione e NEET in Italia. Istat, Roma.

dal reinserimento lavorativo immediato, mentre l'interesse verso percorsi formativi risulta inizialmente limitato, anche a causa di una diffusa inconsapevolezza rispetto alle proprie carenze professionali[178]. Non è raro, infatti, che anche tra i soggetti più distanti dal mercato del lavoro prevalga la percezione di essere già pronti all'impiego, attribuendo le difficoltà incontrate esclusivamente a fattori esterni[179].

Per superare tali resistenze e costruire percorsi realmente efficaci, l'attività di orientamento deve fondarsi su un'analisi approfondita delle competenze trasversali. Oltre alle capacità logico-analitiche e alle competenze relazionali, assumono particolare rilievo la flessibilità adattiva, la memoria, la precisione e l'attitudine all'organizzazione metodica del lavoro. A queste si affiancano la valutazione delle competenze digitali e della padronanza linguistica, con specifica attenzione al lessico tecnico in lingua inglese, elementi ormai imprescindibili per ridurre il divario tra l'autopercezione del candidato e le effettive esigenze del mercato.

In Italia, la profilazione degli utenti ha scontato storicamente una cronica frammentazione regionale[180], inoltre viene spesso confusa con un mero adempimento amministrativo, mentre questa è un insieme strutturato di attività finalizzate a supportare le decisioni nei momenti di transizione, quali il passaggio dalla scuola al lavoro o dalla disoccupazione all'occupazione. Nel contesto italiano, tale integrazione trova una concreta applicazione nel concetto di *Assessment*, introdotto e rafforzato con il Programma GOL, che rappresenta il punto di raccordo tra la fase diagnostica e quella di indirizzo degli interventi. L'*Assessment* costituisce infatti il momento centrale della presa in carico, attraverso cui i Centri per l'Impiego definiscono il profilo di occupabilità dell'utente e individuano il percorso più adeguato.

Questo processo si articola inizialmente in una valutazione quantitativa, che classifica il rischio di disoccupazione, e si completa con un approfondimento qualitativo condotto dall'operatore, volto a costruire un profilo multidimensionale della persona. Su questa base, è possibile orientare l'utente verso le misure più coerenti, che possono includere il reinserimento lavorativo, la formazione o, nei casi più complessi, il coinvolgimento dei servizi territoriali.

Dal punto di vista operativo, il colloquio si fonda su una traccia strutturata di domande che funge da guida flessibile, permettendo all'operatore di raccogliere e interpretare le informazioni in modo coerente. La capacità di tradurre tali elementi in categorie standardizzate all'interno dei sistemi gestionali garantisce una valutazione omogenea e tecnicamente affidabile, in grado di rappresentare con accuratezza la condizione dell'utente.

Figura 1 - Questionario per la verifica delle caratteristiche dell'utente

Fonte: ANPAL, 2021, L'Assessment dei beneficiari gol, ANPAL, Roma.

178 L'efficacia di questi percorsi formativi ha un impatto positivo soprattutto sulle donne, in particolare se migranti, mentre risulta più limitata rispetto ad altre variabili, sia in termini di età sia, soprattutto, nei confronti delle persone con bassa istruzione, per le quali tali interventi non sembrano particolarmente efficaci. Pastore F. Pompili M. 2022, *An Impact Assessment of ESF Training Courses for Unemployed in the Province of Bolzano*, IZA Discussion Paper, 15066.

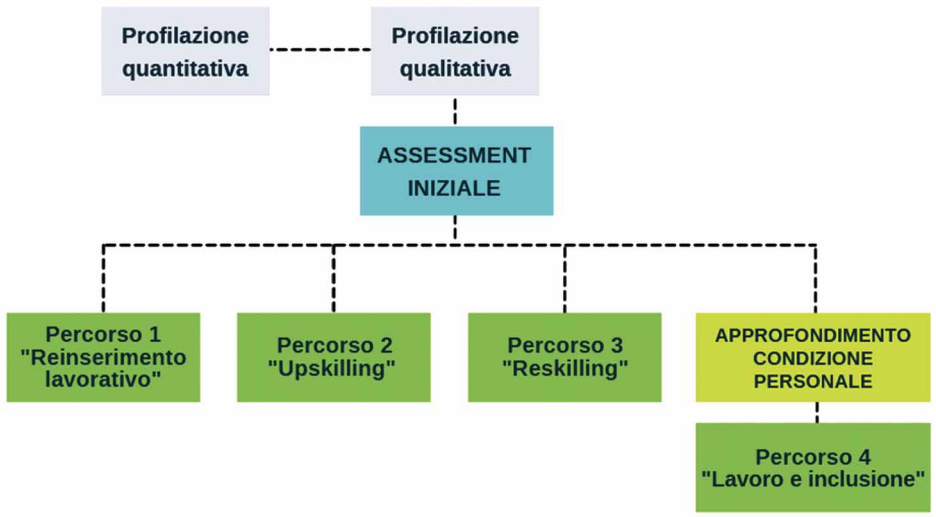
179 Giubileo F., Pastore F., 2020, Perché chi riceve il reddito di cittadinanza non trova lavoro, LaVoce.info.

180 Donà S., Scarano S., 2025, *Dalla garanzia giovani alla garanzia di occupabilità dei lavoratori. Il lento percorso delle politiche attive del lavoro*, Economia & Lavoro, Carocci Editori, Roma.

L'efficacia dell'orientamento si basa sulla capacità professionale dell'operatore di integrare strumenti quantitativi e qualitativi nella definizione del profilo dell'utente. Pur mantenendo autonomia nella conduzione del colloquio, egli è tenuto a ricondurre le informazioni raccolte entro schemi predefiniti del sistema informativo, motivando le proprie valutazioni attraverso apposite note tecniche.

In questo contesto, sebbene il *software* elabori automaticamente un punteggio di occupabilità, resta riconosciuto un margine di intervento correttivo: l'operatore del Centro per l'impiego può infatti modificare il risultato entro un limite circoscritto, al fine di confermare o ricalibrare la classe di profilazione nei casi prossimi alle soglie critiche, assicurando una maggiore aderenza del percorso alle esigenze effettive della persona[181].

Figura 2 – Il processo per la definizione del profilo degli utenti del Programma GOL



Fonte: ANPAL, 2021, L'Assessment dei beneficiari gol, ANPAL, Roma.

In continuità con il modello italiano di *Assessment*, che integra valutazione quantitativa e qualitativa per orientare le scelte e i percorsi degli utenti, nel contesto europeo emergono esperienze che rafforzano ulteriormente questa logica attraverso l'impiego sistematico dei dati. Tra queste, la regione delle Fiandre rappresenta un caso particolarmente avanzato, avendo sviluppato strumenti innovativi per rendere la profilazione sempre più oggettiva, dinamica e predittiva[182].

In tale prospettiva si colloca *Competrend*, iniziativa promossa dal servizio pubblico per l'impiego fiammingo (VDAB), che utilizza Big Data e intelligenza artificiale per analizzare l'evoluzione del mercato del lavoro. A differenza di approcci tradizionali, il sistema non si limita a supportare la valutazione del singolo utente, ma amplia il perimetro dell'*Assessment* integrando informazioni aggiornate e prospettiche sui fabbisogni professionali. Ciò consente di rafforzare il collegamento tra profilazione individuale e domanda di lavoro, riducendo il rischio di disallineamenti.

La base metodologica di questo modello è il framework *Competent*, derivato dall'esperienza francese e adattato al contesto belga attraverso una cooperazione istituzionale ampia e strutturata. Su tale infrastruttura si innesta un'analisi massiva di annunci e curricula, finalizzata a individuare i gap di competenze, orientare i percorsi di aggiornamento e valorizzare anche gli apprendimenti acquisiti in contesti non formali[183].

181 Linfante G., Radicchia D. e Toti E., 2025, *Dall'Assessment all'erogazione dei servizi e delle politiche attive nel programma GOL*, Economia & Lavoro, Carocci Editori, Roma.
182 Tardani L., 2025, *Skill needs anticipation* per politiche attive del lavoro efficaci: sistemi e approcci nei Servizi pubblici per l'impiego europei, Economia & Lavoro, nr. 1, Carocci Editori, Roma.
183 Sviluppo Lavoro Italia, 2022, *Sistemi di classificazione delle professioni e delle competenze e strumenti di job matching. Confronto internazionale*, Direzione Studi e Ricerche, Benchmarking nazionale e internazionale di Sviluppo Lavoro Italia, Roma. https://bdl.sviluppolavoroitalia.it/bdds/ViewScheda.action?product=DOCUMENTA&uid=15034e89-74bf-4654-a5fa-f8859e438f2f&title=scheda.

Il cuore operativo del sistema è rappresentato da ELISE, un *software* di matching che integra le diverse fasi del processo (dalla profilazione all'incontro tra domanda e offerta, fino allo sviluppo della carriera) rafforzando in chiave tecnologica quanto, nel modello italiano, è affidato in larga parte alla valutazione professionale dell'operatore. Ne deriva un approccio in cui l'orientamento non si fonda più prevalentemente sull'interpretazione individuale, ma su evidenze empiriche e analisi predittive, in grado di supportare decisioni più mirate ed efficaci.

6.4. Qualche considerazione sull'attuazione del Programma GOL[184]

Il Programma GOL ha introdotto un'impostazione metodologica di stampo europeo, caratterizzata da un contenitore unico e universale per le politiche attive e da un sistema di profilazione quanti-qualitativa al centro del processo di valutazione. Questi strumenti hanno permesso di rafforzare la capacità dei servizi per il lavoro di garantire la presa in carico personalizzata e di accompagnare i cittadini lungo percorsi strutturati di attivazione, formazione e inclusione sociale. La diffusione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) rappresenta uno dei principali punti di forza del Programma, contribuendo a ridurre le disomogeneità territoriali, seppur con risultati ancora parziali.

I dati di monitoraggio più recenti mostrano il superamento degli obiettivi quantitativi, tuttavia, le misure per l'autoimpiego e la conciliazione tra vita e lavoro rimangono quasi del tutto inutilizzate. In ogni caso la valutazione dell'efficacia non può fermarsi al numero delle prese in carico o delle misure attivate: occorre considerare la qualità dei percorsi, il completamento della formazione e gli esiti occupazionali successivi.

Nonostante i risultati incoraggianti, il Programma GOL presenta alcune criticità che limitano la piena efficacia degli interventi. Una delle principali sfide riguarda le disomogeneità territoriali: mentre regioni come il Veneto hanno raggiunto quasi la totalità dei beneficiari presi in carico, altre aree, come la Sicilia, registrano percentuali inferiori al 40%. Questo divario riflette ritardi nella messa a regime delle misure e una distribuzione non uniforme delle risorse, che penalizza le regioni già caratterizzate da fragilità socio-economiche.

Un ulteriore limite riguarda la continuità dei percorsi formativi. Per le persone più fragili, la partecipazione alla formazione può entrare in tensione con la necessità immediata di procurarsi un reddito, soprattutto quando il sostegno economico durante il percorso è insufficiente o assente. Il rischio è quindi che l'investimento in competenze venga interrotto prima del completamento del percorso.

La concentrazione su corsi di competenze digitali di base, pur utile per l'alfabetizzazione, non sempre risponde alle esigenze di rafforzamento dell'occupabilità, soprattutto per i disoccupati di lunga durata. Questi dati confermano che per le fasce più fragili della popolazione la sfida principale non consiste solo nell'accedere a un'occupazione, ma soprattutto nel riuscire a mantenerla nel tempo.

In definitiva, il Programma GOL ha posto le basi per un sistema di politiche attive più strutturato e inclusivo, ma il suo pieno successo dipenderà dalla capacità di affrontare le criticità emerse e garantire la sostenibilità degli interventi. Tra le priorità per il futuro si evidenzia la necessità di:

- Rafforzare il collegamento tra offerta formativa e fabbisogni professionali emergenti.
- Integrare misure di sostegno economico nei percorsi formativi per ridurre il tasso di abbandono.
- Ridurre le disomogeneità territoriali attraverso una distribuzione più equa delle risorse e un monitoraggio continuo.
- Ampliare l'accesso alle misure per l'autoimpiego e la conciliazione tra vita e lavoro, per rispondere meglio alle esigenze di specifici gruppi di utenti.

Un confronto con modelli europei avanzati offre spunti significativi per il miglioramento delle politiche attive italiane. Il sistema danese dell'Apprendistato per adulti (EUV) rappresenta un esempio virtuoso di come garantire un reddito durante l'apprendimento possa aumentare la motivazione e ridurre il rischio di abbandono. Il programma EUV è stato introdotto nel 2015 nel contesto di una riforma strut-

184 Su cui si veda anche in q. Relazione, analisi di settore Servizi per il lavoro, con riferimento all'obiettivo 8 dell'Agenda Onu 2030.

turale mirata a potenziare la qualità della formazione professionale e contrastare il calo delle iscrizioni ai percorsi tradizionali, rivolgendosi specificamente agli adulti occupati o disoccupati[185]. Il sistema EUV trasforma l'apprendistato tradizionale in un percorso flessibile e su misura per chi ha già compiuto 25 anni, eliminando l'obbligo di ripetere nozioni o pratiche già acquisite durante la vita lavorativa. Il cuore di questo meccanismo è la valutazione preliminare delle competenze, chiamata RKV, che funge da vero e proprio "scansione" delle conoscenze del candidato: un esperto della scuola professionale analizza non solo i titoli di studio, ma anche le esperienze pratiche maturate in precedenza, stabilendo quanti crediti formativi riconoscere. A seconda dell'esito di questa analisi, l'adulto viene indirizzato verso tre binari diversi.

- EUV1: per chi ha almeno due anni di esperienza coerente; prevede solo la formazione teorica del corso principale, ridotta di almeno il 10%, senza corso base né tirocinio aziendale.
- EUV2: per chi ha meno di due anni di esperienza; il corso base e la pratica in azienda sono modulati sulla valutazione iniziale, con una riduzione del 10% della teoria nel corso principale.
- EUV 3: per chi non ha esperienze pregresse; il percorso ricalca quello dei giovani, salvo limitati crediti formativi.

L'aspetto che rende l'EUV realmente sostenibile per un adulto è la componente economica: a differenza dei ragazzi, gli apprendisti adulti ricevono una remunerazione più elevata, stabilita dai contratti collettivi e generalmente vicina al salario minimo per i lavoratori non qualificati. Questo sforzo economico non ricade interamente sulle spalle delle aziende, poiché lo Stato prevede generosi sussidi per i datori di lavoro che assumono adulti, specialmente se questi sono disoccupati da tempo o privi di qualifiche aggiornate. In questo modo, l'EUV non è solo un percorso di studio, ma un ponte che permette di riqualificarsi o specializzarsi senza dover rinunciare a un reddito dignitoso, garantendo che l'esperienza passata diventi un mattone su cui costruire la nuova professionalità.

6.5. Qualche proposta in tema di politica attiva del lavoro

A conclusione della riflessione sulle politiche attive nazionali per la riqualificazione e l'inserimento lavorativo giovanile, risulta utile analizzare due modelli internazionali che offrono approcci distintivi nel contrasto al fenomeno NEET: l'*Ohjaamo* finlandese e lo *Jugend stärken im Quartier* tedesco.

Il modello finlandese rappresenta l'evoluzione più avanzata della Garanzia Giovani, trasformando il concetto di politica attiva in un ecosistema di supporto olistico che supera la frammentazione burocratica centralizzando l'accesso a servizi pubblici, privati e del terzo settore in una rete di circa 40 centri distribuiti sul territorio. La sua efficacia risiede nel superamento del tradizionale sportello amministrativo a favore di spazi fisici informali, simili a caffetterie, dove i giovani sotto i 30 anni co-progettano percorsi personalizzati insieme a professionisti provenienti da quasi trenta ambiti diversi, tra cui consulenti del lavoro, infermieri e psicologi. Questa natura multidisciplinare permette di affrontare simultaneamente le barriere all'impiego e le fragilità personali, integrando strutturalmente le politiche abitative nel percorso di inserimento lavorativo, poiché una sistemazione stabile è considerata la precondizione indispensabile per il successo professionale. Attraverso esperti in loco, *Ohjaamo* guida il giovane nella gestione dei contratti di locazione, nell'accesso ai sussidi dell'ente previdenziale Kela e nell'educazione alla vita autonoma, riducendo i rimpalli burocratici e accelerando il percorso verso l'indipendenza. Il valore di Ohjaamo non sta soltanto nella concentrazione fisica di servizi diversi, ma nella riduzione dei costi di accesso e di coordinamento per il giovane: la persona non deve essere necessariamente in grado di orientarsi da sola tra sistemi amministrativi separati.

Nella stessa prospettiva è da segnalare anche il programma tedesco *Jugend stärken im Quartier*, noto come JUSTiQ. Si rivolge agli under 26 con un focus specifico sui NEET anche con *background* migratorio, operando in circa 180 comunità pilota attraverso la sinergia tra scuole, agenzie del lavoro e servizi sociali. Sebbene l'obiettivo sia garantire un'offerta di impiego o formazione entro quattro mesi, l'intervento si distingue per l'impiego dello *Streetwork*, ovvero operatori di strada prevalentemente under 30 che instaurano contatti informali nei contesti urbani più fragili utilizzando lo sport e il gaming come strumenti

185 Giubileo F., Vaccaro S. e D'Agostino S., 2023, *Il progressivo ampliamento dell'apprendistato per promuovere la formazione e l'occupazione della popolazione adulta*, Economia & Lavoro, nr. 3, Carocci Editori, Roma.

di aggancio. Questo approccio di prossimità mira inizialmente a stabilire un legame di fiducia e solo dopo la riattivazione sociale avvia gli interventi di orientamento veri e propri, spesso inserendo i ragazzi in microprogetti locali di riqualificazione urbana. Tra il 2015 e il 2022, grazie a un budget di circa 240 milioni di euro, il programma ha raggiunto quasi 100.000 giovani, permettendo al 59% dei partecipanti di inserirsi nel mercato del lavoro o completare un ciclo di istruzione[186].

Entrambi i modelli dimostrano quindi come la stabilità delle risorse e la capacità di agire capillarmente sul territorio permettano di trasformare consulenze estemporanee in una solida rete di progetti permanenti, trattando i bisogni primari, come la casa in Finlandia o il legame sociale in Germania, come nodi indissolubili dal successo occupazionale.

186 Giubileo F., 2024, *Come aiutare i Neet a rientrare nel mercato del lavoro*, LaVoce.info.

7. Lo sport, diritto e strumento di inclusione: quadro nazionale, tendenze e politiche di sostegno

a cura del Cons. Emilio Minunzio[187]

7.1. Introduzione

Lo sport rappresenta oggi una componente essenziale delle politiche pubbliche volte a promuovere salute, inclusione sociale e sviluppo sostenibile. Il riconoscimento del suo valore costituzionale, introdotto con la modifica dell'art. 33 della Costituzione (legge costituzionale n. 1/2023), ne rafforza il ruolo quale diritto fondamentale della persona e interesse della collettività, confermandone la funzione trasversale nei diversi ambiti dell'azione pubblica. Le più recenti evidenze disponibili mostrano inoltre come gli investimenti nello sport producano benefici che travalicano la dimensione ricreativa, contribuendo alla prevenzione sanitaria, al benessere delle comunità, alla partecipazione sociale e allo sviluppo dei territori. Lo sport contribuisce infatti alla prevenzione e alla promozione della salute, favorisce la crescita educativa e la trasmissione di valori, sostiene la partecipazione attiva e la coesione sociale e costituisce un importante fattore di valorizzazione dei territori e degli spazi pubblici.

In questa prospettiva, l'attività sportiva va intesa nella sua accezione più ampia, comprendendo non solo la pratica agonistica, ma anche tutte le forme di attività motoria, organizzata o spontanea, che incidono positivamente sul benessere fisico, psicologico e relazionale delle persone. Rientrano in tale visione lo sport di base, lo sport per tutti, lo sport sociale e quello rivolto alle persone con disabilità o in condizioni di fragilità, nella consapevolezza che la riduzione delle barriere economiche, culturali e organizzative costituisce un presupposto essenziale per garantire pari opportunità di accesso. Ciò richiede una governance multilivello capace di coordinare amministrazioni pubbliche, sistema scolastico e universitario, organizzazioni sportive, Terzo settore e soggetti privati, favorendo l'integrazione tra le politiche dello sport, della salute, dell'istruzione, del welfare e della rigenerazione urbana. In questa prospettiva, lo sport assume pienamente la natura di politica pubblica trasversale, la cui efficacia dipende dalla capacità di coordinare interventi e competenze tra i diversi livelli istituzionali.

Permangono, tuttavia, significative disuguaglianze territoriali che incidono sulle effettive possibilità di accesso alla pratica sportiva. La distribuzione degli impianti, la qualità delle infrastrutture, la capacità gestionale degli enti e la continuità degli investimenti presentano ancora marcate differenze tra le diverse aree del Paese, determinando opportunità non omogenee per cittadini e comunità. Per questo motivo assumono particolare rilievo gli strumenti di programmazione e monitoraggio del patrimonio sportivo, indispensabili per orientare gli investimenti pubblici, individuare le priorità di intervento e ridurre i divari territoriali. Il superamento di tali disuguaglianze richiede pertanto politiche orientate non solo alla riqualificazione degli impianti, ma anche al rafforzamento della capacità amministrativa degli enti territoriali, allo sviluppo di modelli gestionali sostenibili e alla costruzione di reti di collaborazione tra istituzioni, mondo sportivo e Terzo settore.

Il presente documento si concentra sulle attività sportive e motorie a carattere sociale, educativo, terapeutico e comunitario, privilegiando gli interventi che producono un impatto diffuso sul benessere delle persone e delle comunità. Nell'edizione attuale, il contributo dedica un *focus* specifico al sistema penitenziario, ritenuto un contesto particolarmente significativo per valutare l'efficacia dello sport quale politica pubblica rivolta a persone in condizioni di vulnerabilità. L'analisi del Programma nazionale "Sport di Tutti - Carceri" viene quindi proposta non come approfondimento settoriale, ma come esperienza paradigmatica attraverso cui osservare le potenzialità dello sport quale strumento di promozione della salute, inclusione sociale, sviluppo di competenze e reinserimento.

7.2. Lo sport come diritto e strumento di inclusione

Lo sport è oggi riconosciuto come uno strumento essenziale di promozione della salute, dell'inclusione sociale e del benessere della persona. Il suo valore non si esaurisce nella dimensione ricreativa o ago-

187 Consigliere CNEL.

nistica, ma si estende agli ambiti sanitario, educativo e sociale, contribuendo a migliorare la qualità della vita, favorire la partecipazione attiva e rafforzare la coesione delle comunità.

In ambito sanitario, la pratica sportiva rappresenta un efficace fattore di prevenzione e, in specifici contesti, può integrare i percorsi di cura e riabilitazione, purché sia inserita all'interno di programmi appropriati e seguita da professionisti qualificati. In ambito sociale, costituisce uno strumento di inclusione, contrasto alle disuguaglianze e valorizzazione delle diversità. In ambito scolastico, svolge una funzione educativa fondamentale, favorendo lo sviluppo fisico, cognitivo, relazionale ed emotivo degli studenti e contribuendo a promuovere stili di vita sani fin dall'età evolutiva. Affinché tali benefici possano prodursi in modo diffuso, è necessario garantire continuità nella pratica sportiva lungo tutto l'arco della vita, attraverso interventi che accompagnino le persone nelle diverse fasi dell'età e riducano gli ostacoli economici, territoriali e culturali alla partecipazione.

L'approccio allo sport deve essere coerente con il modello dei diritti umani promosso dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, superando una visione esclusivamente sanitaria della disabilità. La pratica sportiva deve essere garantita come opportunità accessibile a tutte le persone, indipendentemente dall'età, dalle condizioni fisiche, economiche o sociali, attraverso la rimozione delle barriere che ne limitano la partecipazione e la promozione di condizioni di effettiva pari opportunità.

In tale prospettiva, la Legge n. 227/2021 e il decreto legislativo n. 62/2024 riconoscono la rilevanza della pratica sportiva nell'ambito dei progetti di vita personalizzati, valorizzandone il contributo ai percorsi di inclusione, autonomia e partecipazione. La piena attuazione di tali principi richiede un efficace coordinamento tra sistema sanitario, scuola, enti territoriali, organizzazioni sportive e Terzo settore, nonché la disponibilità di strutture accessibili, professionalità adeguatamente formate, strumenti di monitoraggio e sistemi di valutazione degli esiti che consentano di orientare la programmazione delle politiche pubbliche sulla base di evidenze misurabili.

Permangono, tuttavia, significative criticità. Le opportunità di accesso alla pratica sportiva continuano a essere condizionate da fattori economici, sociali e territoriali, mentre il coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti risulta ancora disomogeneo. A ciò si aggiungono differenze nella qualità e nell'accessibilità delle infrastrutture sportive, nonché nella capacità amministrativa e organizzativa degli enti territoriali di programmare e gestire servizi sportivi continuativi e inclusivi. Rafforzare l'integrazione tra politiche pubbliche, promuovere la formazione degli operatori e sviluppare sistemi di valutazione degli interventi rappresentano condizioni essenziali per rendere effettivo il diritto allo sport e garantire pari opportunità di partecipazione.

È dunque indispensabile che la pubblica amministrazione assuma un ruolo guida nella promozione di un approccio multisettoriale e integrato, capace di mettere in rete amministrazioni centrali, Regioni, enti locali, sistema sanitario, scuola, università, enti del Terzo settore e organizzazioni sportive. Le esperienze sviluppate negli ultimi anni dimostrano come programmi nazionali strutturati, fondati sulla coprogettazione istituzionale, sul monitoraggio degli interventi e sul coinvolgimento delle comunità territoriali, possano tradurre i principi dell'inclusione in risultati concreti. L'efficacia di tali programmi dipende tuttavia anche dalla capacità di disporre di informazioni aggiornate sul patrimonio sportivo, di modelli gestionali sostenibili e di strumenti di valutazione che consentano di orientare gli investimenti pubblici verso i contesti di maggiore bisogno. In tale prospettiva, il Programma Sport di Tutti - Carceri rappresenta un esempio significativo di politica pubblica integrata. Il Rapporto nazionale 2026 ne evidenzia il progressivo consolidamento attraverso un modello fondato sulla collaborazione tra Dipartimento per lo Sport, Sport e Salute, Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, sulla coprogettazione con gli istituti penitenziari e il territorio, sul monitoraggio sistematico degli interventi e sulla costruzione di reti di collaborazione finalizzate a promuovere salute, inclusione e reinserimento sociale.

7.3. Analisi delle tendenze nazionali e globali sulla partecipazione sportiva

La pratica sportiva rappresenta oggi una componente sempre più rilevante degli stili di vita e del benessere della popolazione. Le più recenti evidenze confermano il consolidamento della ripresa registrata dopo la pandemia e una crescente attenzione verso il tempo libero, l'attività fisica e la cura della persona, pur in presenza di persistenti disuguaglianze nell'accesso alla pratica sportiva.

Secondo il Rapporto annuale ISTAT 2026, nel 2025 la ripresa dei consumi delle famiglie si è ulteriormente consolidata, con un volume complessivo superiore del 2,4%[188] rispetto ai livelli precedenti alla pandemia. Tra le categorie di spesa che avevano già recuperato e superato i livelli del 2019 rientra anche "Ricreazione e cultura", dato che conferma il consolidamento dei consumi destinati al tempo libero e alle attività ricreative. Pur non costituendo un indicatore diretto della pratica sportiva, tale andamento si inserisce in un più ampio contesto di crescente attenzione verso il benessere e la qualità della vita. Tale andamento si inserisce in un più ampio contesto di evoluzione degli stili di vita e costituisce un elemento coerente con la crescente attenzione verso il benessere e la pratica dell'attività fisica evidenziata dalle più recenti analisi statistiche.

In tale prospettiva, la disponibilità di infrastrutture sportive accessibili e di servizi adeguatamente distribuiti sul territorio rappresenta una condizione essenziale affinché la crescente domanda di attività fisica possa tradursi in una partecipazione effettiva e continuativa.

Ulteriori analisi pubblicate dall'ISTAT nel 2026 mostrano come la pratica sportiva abbia conosciuto una crescita costante nel lungo periodo, passando da un fenomeno limitato a una componente strutturale degli stili di vita della popolazione. Nel 2025 i praticanti continuativi rappresentano il 30,3% della popolazione, mentre la quota sale a circa il 40% considerando anche i praticanti saltuari e si avvicina al 70% includendo ogni forma di attività fisica. Le differenze più marcate riguardano oggi il contesto territoriale e, soprattutto, i fattori socioculturali: il divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno è pari a circa 11 punti percentuali[189], mentre il livello di istruzione continua a rappresentare uno dei principali fattori associati alla pratica sportiva: i praticanti continuativi raggiungono il 42,5% tra le persone laureate, a fronte del 12% tra quelle con livelli di istruzione più bassi. Tali evidenze confermano che la partecipazione sportiva non dipende esclusivamente dalla scelta individuale, ma è influenzata anche dalle opportunità offerte dal contesto territoriale, dalla disponibilità di servizi e infrastrutture accessibili e dalla capacità delle istituzioni di programmare interventi continuativi e inclusivi, orientati a garantire pari opportunità di accesso alla pratica sportiva.

A livello globale, l'Organizzazione Mondiale della Sanità individua l'inattività fisica come una delle principali sfide di sanità pubblica. Secondo le più recenti stime[190], circa 1,8 miliardi di adulti, pari al 31% della popolazione mondiale, non raggiungono i livelli raccomandati di attività fisica (almeno 150 minuti settimanali di attività moderata o 75 minuti di attività intensa). Se tale andamento dovesse proseguire, la quota potrebbe raggiungere il 35% entro il 2030. Il fenomeno interessa in misura ancora maggiore gli adolescenti, tra i quali l'81% degli 11-17enni non soddisfa le raccomandazioni dell'OMS, e presenta persistenti differenze di genere, con livelli di inattività più elevati tra le donne rispetto agli uomini.

Nel loro insieme, le evidenze nazionali e internazionali delineano un quadro nel quale, accanto ai segnali di crescita della partecipazione sportiva e alla progressiva diffusione di stili di vita più attivi, permangono criticità strutturali riconducibili alle disuguaglianze territoriali, socioeconomiche e culturali che condizionano l'accesso alla pratica sportiva. Tali evidenze confermano che la promozione dell'attività fisica non può essere affidata esclusivamente all'iniziativa individuale, ma richiede politiche pubbliche integrate e continuative, orientate a promuovere l'attività fisica lungo tutto l'arco della vita attraverso una programmazione coordinata degli interventi, investimenti in infrastrutture accessibili e sostenibili, interventi educativi, misure di inclusione e sistemi di monitoraggio e valutazione capaci di orientare efficacemente l'impiego delle risorse pubbliche e di ridurre le disuguaglianze di accesso alla pratica sportiva.

7.4. Il Programma "Sport di Tutti - Carceri": dalla sperimentazione al consolidamento di una politica pubblica

Il **Rapporto nazionale "Sport di Tutti - Carceri" 2026**[191], elaborato da **Sport e Salute S.p.A.**, documenta il percorso di evoluzione del Programma da iniziativa sperimentale a modello strutturato di politica pubblica per la promozione dello sport negli istituti penitenziari. Il documento evidenzia come, nel

188 ISTAT | Rapporto annuale 2026 CAPITOLO 1 ECONOMIA E AMBIENTE Figura 1.4 Spesa reale per consumi finali delle famiglie sul territorio economico per funzione di spesa. Anni 2020, 2024 e 2025 (variazioni percentuali rispetto al 2019).

189 ISTAT (2026), *Tra cultura e svago: un viaggio lungo un secolo*, sezione "La pratica sportiva" Figura 9. Persone di 6 anni e più che praticano sport in modo continuativo per ripartizione geografica.

190 Strain T. et al. (2024), *National, regional, and global trends in insufficient physical activity among adults from 2000 to 2022, The Lancet Global Health*, richiamato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità nella scheda Physical activity (2024).

191 Sport e Salute S.p.A. – Direzione sport nei territori. Lo sport come politica pubblica di reinserimento Rapporto nazionale "Sport di Tutti – Carceri" 2026 Dalla sperimentazione progettuale al Programma Nazionale 28 luglio 2026.

corso della fase di consolidamento del Programma, l'attività sportiva sia stata progressivamente integrata nel trattamento penitenziario attraverso un sistema organizzato di *governance*, programmazione, monitoraggio e collaborazione istituzionale, superando il ricorso a interventi occasionali o esclusivamente affidati al volontariato.

Secondo il Rapporto, il modello si fonda su una *governance* multilivello che coinvolge il Dipartimento per lo Sport, Sport e Salute S.p.A., il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) e il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità (DGMC), attraverso una Cabina di regia nazionale incaricata di coordinare le iniziative, individuare i fabbisogni e programmare gli interventi. A tale assetto si affianca un modello operativo basato su avvisi pubblici rivolti ad associazioni e società sportive dilettantistiche ed enti del Terzo settore, sulla coprogettazione obbligatoria con gli istituti penitenziari, sulla costruzione di reti territoriali e su un sistema di monitoraggio continuo mediante una piattaforma dedicata, che consente di registrare attività, calendari e presenze e di supportare la valutazione dei risultati.

Il Rapporto individua negli obiettivi del Programma una pluralità di finalità tra loro integrate: favorire il reinserimento sociale e il rispetto delle regole attraverso la pratica sportiva; promuovere il benessere psicofisico delle persone detenute e del personale penitenziario; rafforzare i percorsi di inclusione mediante eventi e attività collettive; sviluppare competenze attraverso iniziative formative; migliorare gli spazi destinati allo sport mediante la dotazione di attrezzature rispondenti ai fabbisogni degli istituti. In questa prospettiva, lo sport viene considerato non come attività ricreativa accessoria, ma come componente di un più ampio percorso educativo, relazionale e trattamentale.

Un elemento di particolare interesse riguarda la dimensione formativa del Programma. Il Rapporto evidenzia infatti che accanto alle attività sportive sono stati sviluppati percorsi dedicati alla formazione di tecnici e istruttori, arbitri e ufficiali di gara, operatori BLSD, nonché iniziative di educazione alla salute, alla legalità, alla cittadinanza, di supporto psicologico e di laboratori espressivi e culturali. Nel complesso sono stati realizzati **241 percorsi formativi**, che il Rapporto interpreta come parte integrante del modello di intervento, poiché orientati non soltanto al benessere durante la detenzione, ma anche allo sviluppo di competenze professionali e trasversali potenzialmente spendibili nei successivi percorsi di reinserimento sociale e lavorativo.

Il Rapporto sottolinea, inoltre, come la disponibilità di un sistema di monitoraggio unitario abbia consentito di consolidare una base informativa nazionale sull'attuazione del Programma e di valutarne gli esiti attraverso indicatori condivisi relativi ai progetti finanziati, ai beneficiari, alle attività sportive e formative, alla copertura territoriale e alle discipline praticate. In tale prospettiva, l'esperienza di "**Sport di Tutti - Carceri**" rappresenta un esempio significativo di come lo sport possa essere inserito stabilmente tra gli strumenti delle politiche pubbliche rivolte ai contesti di maggiore vulnerabilità, attraverso un modello fondato sulla collaborazione interistituzionale, sulla programmazione degli interventi, sul monitoraggio dei risultati e sull'integrazione tra attività sportiva, formazione e inclusione sociale.

7.5. Avvisi Pubblici per Contributi allo Sport

7.5.1 Quadro Generale

La misura dei Buoni Sport (o *Voucher* Sportivi) rappresenta uno degli strumenti cardine attraverso cui la Pubblica Amministrazione, a livello statale, regionale e locale, persegue un duplice obiettivo di interesse pubblico: garantire l'accesso alla pratica sportiva dei minori e dei giovani appartenenti a nuclei familiari in condizioni di fragilità socio-economica e, al tempo stesso, sostenere la sostenibilità economica delle Associazioni e Società Sportive Dilettantistiche (ASD/SSD), che costituiscono il principale presidio della pratica motoria di base sul territorio italiano.

La *governance* della misura si articola su due livelli complementari. Il primo è rappresentato dagli interventi nazionali, promossi dal Dipartimento per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri e attuati prevalentemente attraverso Sport e Salute S.p.A.; il secondo è costituito dalle misure regionali e comunali, finanziate con risorse proprie o mediante la programmazione del Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+).

L'elevato apprezzamento riscosso da tali iniziative e il riconosciuto valore educativo, sociale e preventivo dell'attività sportiva confermano la validità dell'impianto della misura. L'analisi delle esperienze attuative evidenzia alcuni profili suscettibili di ulteriore miglioramento sotto il profilo procedurale e finanziario, con l'obiettivo di accrescere l'efficacia degli interventi e favorire una maggiore sostenibilità organizzativa ed economica delle associazioni sportive.

7.5.2 Peculiarità e criticità finanziario-operative delle ASD/SSD

L'esperienza applicativa della misura mette in luce l'opportunità di un maggiore allineamento tra i tempi della stagione sportiva e quelli di erogazione dei contributi pubblici. Le attività sportive prendono infatti avvio tra settembre e ottobre, mentre i bandi vengono frequentemente pubblicati solo nei mesi successivi, le graduatorie definitive sono approvate a stagione già inoltrata e la liquidazione finale dei contributi avviene spesso soltanto al termine dell'attività o addirittura nell'esercizio finanziario successivo.

L'impatto del disallineamento temporale assume particolare rilievo se rapportato alle caratteristiche organizzative ed economiche delle ASD/SSD, chiamate a garantire la continuità delle attività sportive fin dall'inizio della stagione. In questa fase devono essere sostenuti i principali costi di gestione, tra cui i canoni di utilizzo degli impianti, i compensi di istruttori e collaboratori sportivi disciplinati dalla normativa sul lavoro sportivo, le spese per utenze e consumi energetici, nonché gli oneri relativi ad affiliazioni, tesseramenti e coperture assicurative. Poiché le quote di iscrizione dei beneficiari dei Voucher vengono sostituite, in tutto o in parte, dal contributo pubblico, le associazioni sono chiamate ad assicurare la continuità dell'attività anche nella fase antecedente all'erogazione delle risorse. In tale prospettiva, una maggiore armonizzazione tra i tempi della programmazione sportiva e quelli dell'assegnazione dei contributi favorirebbe una più efficace pianificazione economico-finanziaria e contribuirebbe a rafforzare la sostenibilità organizzativa delle associazioni.

Un ulteriore profilo di riflessione riguarda le modalità di accesso ai contributi, con particolare riferimento ai requisiti economici richiesti e alla tempistica di pubblicazione degli avvisi. La previsione di soglie ISEE particolarmente contenute, unitamente alla pubblicazione dei bandi a stagione sportiva già iniziata, può incidere sul pieno conseguimento delle finalità della misura. In tali circostanze, alcune famiglie in possesso dei requisiti potrebbero rinviare o rinunciare all'iscrizione dei figli non disponendo delle risorse necessarie ad anticiparne il costo, mentre altre, appartenenti al ceto medio-basso, pur superando di poco la soglia ISEE prevista, possono trovarsi in condizioni di analoga difficoltà economica, soprattutto in presenza di più figli a carico. L'analisi dei principali avvisi pubblici e delle modalità attuative adottate a livello territoriale evidenzia l'opportunità di valutare strumenti che consentano di rendere la misura maggiormente accessibile, preservandone le finalità di inclusione sociale e di sostegno alla pratica sportiva.

7.5.3 Il modello "Sport e Salute" nelle Regioni Lazio, Calabria e Molise

L'esperienza sviluppata da Sport e Salute S.p.A. in collaborazione con diverse amministrazioni regionali presenta elementi di particolare interesse sia sotto il profilo organizzativo sia sotto quello finanziario. Tra gli aspetti maggiormente apprezzati emerge il sistema di liquidazione del contributo articolato in tre tranche, generalmente corrispondenti a un anticipo iniziale, uno stato di avanzamento intermedio e un saldo finale. Tale modalità consente alle associazioni di disporre di risorse finanziarie durante lo svolgimento della stagione sportiva, riducendo significativamente le tensioni di cassa e rappresentando una buona pratica suscettibile di essere estesa anche ad altri programmi di sostegno.

Il modello presenta inoltre alcuni profili di attenzione sotto il profilo amministrativo, connessi alle modalità di monitoraggio e rendicontazione delle attività. Il sistema informatico prevede infatti che ogni lezione venga registrata digitalmente dall'associazione e successivamente confermata dal genitore attraverso una piattaforma dedicata. Tale meccanismo di doppia validazione, pur rispondendo all'esigenza di garantire la corretta tracciabilità della spesa pubblica, può risultare complesso in alcuni contesti applicativi, in particolare nei confronti delle famiglie meno digitalizzate o prive di un accesso costante agli strumenti informatici. In tali circostanze, il mancato completamento della procedura di conferma può incidere sulle tempistiche di erogazione delle tranche successive e richiedere alle associazioni un significativo impegno amministrativo per l'assistenza agli utenti e il monitoraggio delle procedure, con un impiego di risorse che potrebbe essere maggiormente orientato alle attività sportive ed educative.

7.5.4 Panoramica comparativa sui Buoni Sport nelle altre Regioni

L'analisi delle principali misure adottate dalle Regioni nel 2025 per favorire l'accesso alla pratica sportiva attraverso l'erogazione di *Voucher* economici evidenzia approcci differenziati, accomunati dall'obiettivo di sostenere la partecipazione all'attività sportiva delle fasce più vulnerabili della popolazione. Tali misure sono rivolte prevalentemente a minori, giovani e persone con disabilità e rappresentano uno strumento di sostegno volto a ridurre le barriere economiche alla partecipazione sportiva, promuovendo l'inclusione sociale e le pari opportunità di accesso all'attività fisica, con particolare attenzione ai contesti di maggiore vulnerabilità.

Regione	Misura/ Avviso	Ente erogatore	Beneficiari	Importo massimo	Requisito ISEE	Periodo domande
Lazio	*Voucher* per lo Sport 2025	Regione Lazio + Sport e Salute	Giovani 6-18 anni	€ 500	Priorità nuclei fragili	Apr-Mag 2025
Lazio	*Voucher* Sport 2025-2026	Comune di Roma	Minori 5-16 anni	€ 500	40.000 €	Ago-Set 2025
Campania	*Voucher* Sportivi Minori 2025-2026	Regione Campania	Minori 6-15 anni	€ 400	Secondo bando	Entro il 31 lug 2025
Puglia	*Voucher* Sportivi Minori 2025	Regione Puglia	Minori	€ 400	ISEE ≤ 17.000 € (≤ 28.000 € famiglie numerose)	25 Set-16 Ott 2025
Emilia-Romagna	Avviso attività motoria	Regione Emilia-Romagna	ASD/SSD ed enti	Contributo ai progetti	Non previsto	Lug 2025
Lombardia	Bando Dote Sport 2025 (Anno Sportivo 2025/2026)	Regione Lombardia	Minori 6-17 anni	Variabile	ISEE fino a 20.000 € (fino a 30.000 € in caso di minori con disabilità)	Fino al 18 marzo 2026
Veneto	Contributi promozione sport	Comuni con fondi regionali	Giovani e famiglie	Variabile	Variabile	Variabile
Toscana	*Voucher* e contributi sport	Comuni con supporto regionale	Minori e giovani	Variabile	Variabile	Variabile

7.5.5 Proposte strategiche e linee guida per la Pubblica Amministrazione

Alla luce degli elementi emersi dall'analisi, appare opportuno orientare i futuri avvisi pubblici verso un modello che coniughi le esigenze di trasparenza e tracciabilità della spesa con la sostenibilità economica e organizzativa delle associazioni sportive e con una maggiore accessibilità delle misure da parte delle famiglie.

In primo luogo, una maggiore sincronizzazione tra il calendario amministrativo e quello della stagione sportiva potrebbe favorire una più efficace programmazione delle attività. La pubblicazione dei bandi nei mesi di maggio o giugno, con la definizione delle graduatorie prima dell'avvio della stagione, consentirebbe infatti alle famiglie di conoscere tempestivamente l'eventuale beneficio e alle ASD/SSD di pianificare l'organizzazione delle attività e la gestione delle risorse con maggiore certezza.

Sotto il profilo finanziario, l'estensione del modello di erogazione del contributo articolato in tre tranche, già sperimentato nell'ambito dei programmi gestiti da Sport e Salute S.p.A., rappresenterebbe una soluzione idonea a garantire una maggiore continuità dei flussi finanziari durante l'intera stagione sportiva, rafforzando la sostenibilità economica delle associazioni.

Sul piano amministrativo, potrebbero essere valutate modalità di rendicontazione maggiormente semplificate, basate su registri periodici autocertificati dal legale rappresentante dell'associazione e accompagnate da controlli successivi a campione da parte dell'Amministrazione. Un simile modello consentirebbe di mantenere adeguati livelli di controllo sulla spesa pubblica, riducendo al contempo gli adempimenti connessi alla doppia validazione delle presenze e il conseguente carico amministrativo per le ASD/SSD. In tale prospettiva, risulterebbe altresì utile prevedere un servizio stabile di assistenza tecnica dedicato alle associazioni per la gestione delle piattaforme digitali, al fine di favorire un'applicazione uniforme delle procedure ed evitare che eventuali problematiche operative possano incidere sulla tempestiva erogazione dei contributi.

Infine, nell'ottica di ampliare la platea dei beneficiari e rafforzare le finalità inclusive della misura, potrebbe essere valutata l'introduzione di soglie ISEE articolate per fasce, superando gli effetti derivanti da limiti reddituali rigidi e consentendo una modulazione del contributo più aderente alle effettive condizioni economiche dei nuclei familiari, con particolare attenzione alle famiglie numerose e a quelle che, pur collocandosi poco al di sopra delle soglie previste, si trovano in situazioni di concreta fragilità economica.

7.6. Lo sport come investimento pubblico per il benessere e la coesione sociale

L'analisi condotta nel presente contributo trova conferma nelle più recenti evidenze disponibili. Da un lato, il **Rapporto annuale ISTAT 2026** evidenzia come la crescente attenzione delle famiglie verso il tempo libero, il benessere e l'attività fisica si inserisca in un più ampio processo di evoluzione degli stili di vita e dei consumi, confermando il ruolo sempre più rilevante dello sport quale componente del benessere individuale e collettivo. Dall'altro, il **Rapporto nazionale 2026 "Sport di Tutti - Carceri"** dimostra come la pratica sportiva possa costituire uno strumento efficace di politica pubblica anche nei contesti di maggiore vulnerabilità, contribuendo alla promozione della salute, allo sviluppo di competenze, al rafforzamento delle relazioni sociali e al reinserimento delle persone detenute.

Pur riferendosi a contesti differenti, i due Rapporti convergono nel delineare una medesima prospettiva: lo sport non rappresenta esclusivamente un'attività ricreativa o agonistica, ma un investimento strategico capace di produrre benefici diffusi sul piano sanitario, educativo, sociale ed economico. La promozione dell'attività fisica contribuisce infatti alla prevenzione delle patologie correlate alla sedentarietà, favorisce il benessere psicofisico, rafforza la partecipazione attiva delle persone e sostiene processi di inclusione e coesione sociale, con ricadute positive anche sulla sostenibilità dei sistemi di welfare.

In tale prospettiva, le politiche pubbliche dedicate allo sport non dovrebbero essere considerate esclusivamente come interventi settoriali, bensì come parte integrante delle strategie di promozione della salute, di riduzione delle disuguaglianze e di sviluppo delle comunità. Ciò richiede una programmazione stabile, fondata su un approccio interistituzionale, sul coordinamento tra amministrazioni pubbliche, enti territoriali, sistema scolastico, servizi sanitari, organizzazioni sportive e Terzo settore, nonché su strumenti di monitoraggio e valutazione in grado di misurare gli effetti degli interventi e orientare in modo sempre più efficace l'impiego delle risorse pubbliche.

8. Mobilità aerea diffusa, aeroporti territoriali e valore pubblico

a cura di Paolo Pirani[192]

8.1. La dimensione coesiva e inclusiva della Regional Air Mobility

Un modello capillare, sostenibile e integrato di collegamenti aerei a corto raggio, orientato a rafforzare la connettività interna del Paese: è questa la prospettiva che sottende la RAM – Regional Air Mobility, una delle traiettorie evolutive più rilevanti dell'aviazione civile.

L'obiettivo della RAM non è aggiungere un nuovo segmento di offerta al mercato aereo, né replicare in scala ridotta il modello del trasporto aereo commerciale. La sua funzione è piuttosto quella di costruire una rete territoriale di collegamenti aerei capillari, flessibili e accessibili, in grado di rispondere a bisogni reali: collegamenti tra città, accesso agli hub maggiori, mobilità sanitaria, logistica urgente, turismo diffuso, supporto ai distretti produttivi, connessioni con aree interne, montane o insulari.

In tale prospettiva, la RAM assume valore non solo come servizio di trasporto, ma come infrastruttura di accessibilità, capace di ridurre i tempi complessivi di spostamento, assicurare continuità operativa e adattarsi a una domanda spesso dispersa, stagionale o non adeguatamente servita dalle modalità trasportistiche terrestri.

La RAM rappresenta, pertanto, uno strumento di coesione territoriale e di inclusione sociale. È strumento di coesione territoriale nella misura in cui contribuisce a ridurre il divario infrastrutturale tra territori centrali e territori periferici, tra aree servite dai grandi assi della mobilità nazionale e aree caratterizzate da minore accessibilità. È, al tempo stesso, strumento di inclusione sociale perché produce effetti diretti sulle persone: rende più concreto l'accesso a salute, istruzione, lavoro, mobilità, sicurezza e partecipazione economica per chi vive in territori meno connessi o più fragili.

Il valore pubblico della RAM risiede dunque nella sua capacità di rendere più effettivi e accessibili diritti, servizi essenziali e opportunità di sviluppo. Tale funzione si inserisce nel quadro della visione europea delineata da *Flightpath 2050*, secondo cui il sistema del trasporto aereo è chiamato a evolvere verso una prospettiva sempre più orientata al passeggero e all'intermodalità, con l'obiettivo strategico di consentire al 90% dei viaggiatori in Europa di completare il proprio viaggio "porta a porta" entro 4 ore.

In questo quadro la RAM si collega alla più ampia prospettiva della Advanced Air Mobility: mentre l'AAM definisce l'ecosistema innovativo di tecnologie, infrastrutture, servizi e modelli operativi destinati a trasformare la mobilità aerea, la RAM ne rappresenta la declinazione territoriale, orientata a valorizzare gli aeroporti territoriali come nodi abilitanti di una mobilità regionale più sostenibile, intermodale e prossima ai bisogni delle comunità.

8.2. La centralità degli aeroporti territoriali

La RAM introduce un cambio di prospettiva nel sistema aeroportuale italiano. Il Piano Nazionale Aeroporti 2026-2035 colloca gli aeroporti territoriali entro una rete nazionale differenziata, nella quale hub, scali commerciali, aeroporti regionali e infrastrutture di aviazione generale concorrono a funzioni diverse ma complementari. Per la RAM, questo significa attribuire agli aeroporti territoriali una funzione nuova: nodi di supporto alla capillarità del trasporto aereo, alla sperimentazione di servizi innovativi e alla connessione dei territori meno accessibili con i principali assi della mobilità nazionale.

In coerenza con questa strategia, Enac ed Enac Servizi S.r.l. – società controllata in regime di *in house providing* – stanno portando avanti un programma di rilancio e riqualificazione degli aeroporti territoriali. ENAC Servizi assume come obiettivo il superamento della frammentazione gestionale degli scali

192 Consigliere CNEL. Il presente contributo è stato realizzato dall'Ing. Marco Trombetti (Amministratore Unico ENAC Servizi) e dal dott. Giovanni Andrea Cerrina.

e la loro valorizzazione come infrastrutture abilitanti della RAM. Il passaggio decisivo consiste nel trasformare una pluralità di presidi locali, spesso caratterizzati da funzioni limitate e livelli di servizio eterogenei, in una rete coordinata, riconoscibile e progressivamente idonea a ospitare servizi regionali a corto raggio.

Il perimetro operativo affidato a Enac Servizi comprende 21 aeroporti territoriali, l'aeroporto commerciale di Pantelleria e l'eliporto di Capri, per un totale di 23 scali. Tale configurazione fa di Enac Servizi uno dei principali soggetti nazionali per numero di infrastrutture aeroportuali gestite e per estensione del sedime demaniale amministrato.

Allo stato attuale, la maggior parte degli scali territoriali esprime un traffico riconducibile prevalentemente all'aviazione generale: aeroclub, scuole di volo, associazioni sportive, operatori privati, aerotaxi, volo da diporto, paracadutismo e attività elicotteristiche.

La sfida gestionale per Enac Servizi consiste nell'attuare un modello capace di tenere insieme continuità e trasformazione. Da un lato, occorre preservare il ruolo dell'aviazione generale, che storicamente ha garantito vitalità, presidio e competenze negli aeroporti territoriali. Dall'altro, è necessario aprire progressivamente gli scali a nuove funzioni di mobilità aerea con valore pubblico e sociale: collegamenti RAM, servizi sanitari e medicali, protezione civile, soccorso, trasporto urgente di materiali critici, logistica leggera, attività di monitoraggio e supporto alle amministrazioni territoriali. Tale evoluzione richiede un equilibrio attento tra sostenibilità economica, sostenibilità ambientale e qualità del servizio, evitando sia la marginalizzazione degli usi esistenti sia la costruzione di capacità non coerenti con la domanda effettiva dei territori.

In questa prospettiva si colloca il programma di investimenti previsto per la riqualificazione degli scali e che ammonta a circa 290 mln. Gli interventi infrastrutturali non sono finalizzati soltanto alla manutenzione o al ripristino funzionale degli asset esistenti, ma alla costruzione di una rete aeroportuale territoriale più sicura, efficiente, riconoscibile e pronta ad accogliere nuovi servizi. Rientrano in questa logica l'adeguamento delle infrastrutture di volo e di terra, il miglioramento degli standard operativi, la razionalizzazione degli spazi, l'efficientamento energetico, lo sviluppo di impianti da fonti rinnovabili e la predisposizione di dotazioni compatibili con i futuri servizi di mobilità regionale.

Accanto alla dimensione aeronautica, gli aeroporti territoriali andranno ad assumere un ruolo di landmark territoriali: da "non luoghi" a infrastrutture di riferimento per la vita economica, sociale e culturale delle comunità. In questa accezione, lo scalo diventa uno spazio riconoscibile e aperto, capace di ospitare attività formative, sportive e divulgative, ma anche funzioni di utilità collettiva. Protezione civile, elisoccorso, trasporti medicali, gestione delle emergenze, monitoraggio ambientale e supporto alle attività pubbliche possono trovare negli aeroporti territoriali una base infrastrutturale stabile e distribuita.

Il valore pubblico degli scali territoriali passa inoltre per la promozione della cultura e dell'innovazione aeronautica. Scuole di volo, percorsi formativi, iniziative per i giovani, attività dimostrative, sperimentazioni tecnologiche e collaborazione con imprese, università, enti territoriali e operatori del settore possono contribuire a fare degli aeroporti territoriali luoghi di competenza.

È in questo passaggio che la rete gestita da Enac Servizi può assumere un valore distintivo: non una somma di aeroporti minori, ma una piattaforma nazionale per accompagnare la transizione dell'aviazione civile verso modelli più sostenibili, accessibili e integrati con i bisogni dei territori.

8.3. Gli aeroporti territoriali come landmark per le comunità locali

Il modello di gestione aeroportuale promosso da Enac Servizi ridefinisce il ruolo degli aeroporti territoriali, superando la tradizionale concezione degli scali quali semplici luoghi di transito e favorendone l'evoluzione verso spazi integrati con il tessuto economico e sociale dei territori.

L'evoluzione del settore impone infatti una revisione del ruolo e degli spazi aeroportuali, orientata alla creazione di modelli capaci di integrare le funzioni tipiche dell'aviazione civile con servizi complementari rivolti alla collettività, alle imprese e agli utenti del territorio. Gli aeroporti sono pertanto destinati

a ospitare attività e servizi diversificati, finalizzati a incrementarne l'attrattività e la sostenibilità economica, attraverso la presenza di aree dedicate alla ristorazione e alla caffetteria, alla valorizzazione delle produzioni e delle tradizioni locali, nonché mediante accordi con operatori commerciali, brand e temporary shop.

In questo contesto, gli scali assumono inoltre un ruolo crescente quale presidio funzionale ai servizi di pubblica utilità e alle esigenze delle comunità locali. Le infrastrutture aeroportuali possono infatti ospitare attività connesse ai servizi di emergenza, alla protezione civile e al soccorso sanitario.

In continuità con tali obiettivi, risultano già avviate sperimentazioni operative, tra cui l'accordo di collaborazione sottoscritto nel maggio 2024 tra Enac, Regione Veneto, Gruppo SAVE e Aeroporto di Padova per la sperimentazione del trasporto di materiale sanitario e sostanze biologiche tramite droni alimentati a idrogeno.

8.4. La rete aeroportuale come laboratorio di formazione e innovazione

Enac Servizi ha avviato un percorso strutturato volto al rafforzamento delle attività formative e alla promozione della cultura aeronautica, individuando nella formazione un asset strategico per lo sviluppo dell'aviazione civile e per l'evoluzione delle competenze richieste dal settore. In tale ambito, la società ha ottenuto la certificazione ISO 9001 quale ente di formazione e la certificazione da parte dell'EASA quale "Qualified Entity" con specifico riferimento al settore della certificazione e sorveglianza dei Flight Simulation Training Devices (FSTD), una delle tre realtà a livello europeo ad aver ottenuto la qualificazione EASA nel settore dei Flight Simulation Training Devices.

Parallelamente, la società ha promosso iniziative orientate alla divulgazione della cultura aeronautica e all'avvicinamento dei giovani al settore dell'aviazione civile. In tale contesto si inserisce la prima edizione dell'iniziativa "Una giornata in aeroporto", programmata presso l'aeroporto dell'Urbe e rivolta a una classe di studenti liceali. L'iniziativa prevede attività di visita delle infrastrutture aeroportuali, esperienze pratiche su simulatori di volo e attività dimostrative a bordo di aeromobili scuola con il supporto di istruttori professionisti.

Particolare rilievo assume, inoltre, la funzione degli aeroporti quali luoghi di sperimentazione e innovazione tecnologica. Gli scali territoriali vengono progressivamente individuati come contesti idonei allo sviluppo e alla validazione di nuove soluzioni applicate al settore aeronautico, favorendo la realizzazione di attività sperimentali e progettuali connesse all'innovazione dei servizi aeroportuali e dell'aviazione civile. In tale ambito si inseriscono le attività connesse alla digitalizzazione dei processi, ai sistemi intelligenti di gestione operativa e alle applicazioni legate all'Advanced Air Mobility (AAM) e alla Urban Air Mobility (UAM), considerate leve strategiche per l'evoluzione del comparto.

Progetto MYSTICA Morphing robotic ecosYSTem powered by generatIve and Cognitive Artificial intelligence for adaptive human-robot collaboration

Candidato al bando europeo HORIZON-CL4-2026-05 dall'Università Campus Bio-Medico di Roma, il progetto è focalizzato sullo sviluppo di soluzioni innovative nei campi della robotica e dell'intelligenza artificiale, con specifico riferimento all'impiego di robot umanoidi basati su sistemi di IA a supporto delle attività aeroportuali. Lo scenario applicativo individuato riguarda, in particolare, l'assistenza al personale addetto ai servizi di handling nello svolgimento di operazioni caratterizzate da elevata usura fisica, quali lo scarico, la movimentazione e il trasporto dei bagagli.

Enac Servizi ha aderito al progetto proponendo l'aeroporto di Pantelleria quale sito sperimentale per le attività di testbed. La partecipazione al progetto si inserisce inoltre in un più ampio percorso di integrazione tra competenze operative aeroportuali e know-how tecnologico sviluppato in collaborazione con partner istituzionali e accademici, con l'obiettivo di favorire la diffusione di soluzioni innovative applicabili al settore.

Vanno nella direzione dell'innovazione le collaborazioni istituzionali e industriali attivate, come il protocollo di collaborazione tra Enac Servizi e SACE volto a favorire lo sviluppo del comparto aeroportuale attraverso la costituzione di gruppi di lavoro congiunti destinati all'individuazione di nuove opportunità di investimento, nonché mediante iniziative di business matching rivolte alle imprese operanti nel settore aviation e negli ambiti connessi.

Nel contesto dell'Advanced Air Mobility, particolare attenzione è stata rivolta al ruolo degli aeroporti territoriali quali infrastrutture funzionali allo sviluppo di nuove modalità di trasporto aereo sostenibile. In tale prospettiva, l'aeroporto di Novi Ligure è stato individuato quale possibile sede per attività di sviluppo e sperimentazione di tecnologie innovative connesse alla mobilità aerea avanzata. Le prospettive di evoluzione del settore comprendono, inoltre, applicazioni dedicate al trasporto sanitario, farmaceutico e di materiale biologico mediante droni e velivoli a decollo verticale, supportate dalla futura realizzazione di reti diffuse di vertiporti.

8.5. Il ruolo attivo per la transizione energetica

La produzione di energia rinnovabile su aree aeroportuali non operative rappresenta una delle linee più interessanti del programma di valorizzazione. Essa consente di trasformare superfici demaniali sottoutilizzate in asset energetici, senza nuovo consumo di suolo e con benefici diretti per la continuità operativa degli scali. Le stime elaborate sul potenziale fotovoltaico degli scali considerati nel cluster energetico indicano una produzione complessiva di circa 190.000 MWh annui.

Il contributo degli impianti per le energie rinnovabili non deve essere letto solo in chiave ambientale, ma anche gestionale ed economica. L'autoproduzione riduce l'esposizione degli scali alla volatilità dei prezzi energetici, aumenta la resilienza rispetto a interruzioni di fornitura o eventi climatici estremi.

In prospettiva, la disponibilità di energia rinnovabile diventa anche un fattore abilitante per la RAM. Velivoli elettrici, ibridi, infrastrutture di ricarica, veicoli di piazzale, servizi di terra e terminal digitali richiederanno maggiore integrazione tra infrastruttura aeroportuale e infrastruttura energetica. Gli aeroporti territoriali possono anticipare questa evoluzione trasformandosi in nodi di mobilità e produzione energetica distribuita.

L'installazione di impianti di energia rinnovabile presso gli aeroporti consentirà di limitare l'utilizzo dell'energia da rete nazionale e le corrispondenti emissioni di gas climalteranti: il mix energetico italiano è in forte transizione, ma pur rilevando negli anni una crescita delle fonti rinnovabili, ancora quasi la metà delle fonti è costituita da combustibili fossili e quindi con elevate emissioni di gas climalteranti. La capacità degli impianti supera il fabbisogno energetico, pertanto, i benefici in termini di riduzione delle emissioni climalteranti possono essere associati non solo alla parte di consumi energetici degli aeroporti, ma anche alla quota di energia eccedente e immessa in rete.

Nella situazione di assenza del progetto di installazione degli impianti fotovoltaici si può ipotizzare che l'equivalente di energia utilizzata provenga dal mix energetico nazionale, per il quale è possibile stimare un fattore di emissione pari a 219,2 g CO_2eq/kWh[193].

Tale fattore di emissione è applicabile per le emissioni evitate dei vari Aeroporti ad esclusione di quello di Pantelleria, dove attualmente l'energia consumata deriva da una centrale elettrica locale alimentata a gasolio e pertanto l'impatto del nuovo impianto fotovoltaico consente di ottenere dei benefici maggiori in termini di riduzione di emissioni: il fattore di emissione per il consumo di gasolio è 3,1863 kg CO_2/kg diesel.

Applicando i fattori di emissione sopracitati al quantitativo di energia generabile nei vari aeroporti si perviene a 48.067 t CO_2eq tonnellate annue.

193 Fattori di emissione di gas serra per la produzione lorda di energia elettrica e calore al netto dei pompaggi e degli accumuli. Fonte: ISPRA "Fattori di emissione per la produzione ed il consumo di energia elettrica in Italia", 2025. La CO2 equivalente è l'unità di misura standardizzata utilizzata per confrontare l'impatto sul riscaldamento globale di diversi gas serra, convertendoli nella quantità di anidride carbonica.

Per la valorizzazione monetaria dei benefici legati alle emissioni "evitate" si è considerato il prezzo ombra pari a 165 €/tCO2eq suggerito per il 2025 in "EIB Group Climate Bank Roadmap 2021-2025, Annex 5 (nov. 2020)" e altresì pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 16/09/2021 "Comunicazione della Commissione – Orientamenti tecnici per infrastrutture a prova di clima nel periodo 2021-2027".

Le tonnellate di CO2eq evitate consentono di stimare a regime un risparmio annuo per la collettività di circa 7, 9 milioni di euro.

Aeroporto	Energia generabile fotovoltaico (MWh)	Emissioni "evitate" t CO_2eq/anno	Costi annui "evitati" per la collettività (€)
Siena	31.485	6.902	1.138.749
Foligno	12.843	2.815	464.506
Palermo Boccadifalco	11.528	2.527	416.945
Roma Urbe	10.004	2.193	361.825
Ravenna	13.623	2.986	492.717
Aquino	15.405	3.377	557.168
Ferrara	9.606	2.106	347.430
Arezzo	7.940	1.740	287.174
Udine Campoformido	12.671	2.777	458.285
Pantelleria*	12.204	8.284	1.366.923
Capua	10.785	2.364	390.072
Lugo Romagna	10.294	2.256	372.313
Rieti	9.575	2.099	346.309
Milano Bresso	8.065	1.768	291.695
Novi Ligure	6.301	1.381	227.895
Pavullo	3.719	815	134.509
Verona	3.830	840	138.523
Venegono	3.816	836	138.017
Totale MWh	**193.694**	**48.067**	**7.931.053**

**Emissioni interamente imputabili a combustibili fossili.*

8.6. L'impatto socio-economico

Il Programma Pluriennale delle Opere 2025-2029 (nel seguito, PPO) costituisce il principale strumento attuativo della transizione e valorizzazione degli aeroporti territoriali. L'ammontare programmato degli interventi è pari a 292,5 milioni di euro e riguarda la riqualificazione, l'ammodernamento, la messa in sicurezza, la digitalizzazione e la valorizzazione energetica degli scali.

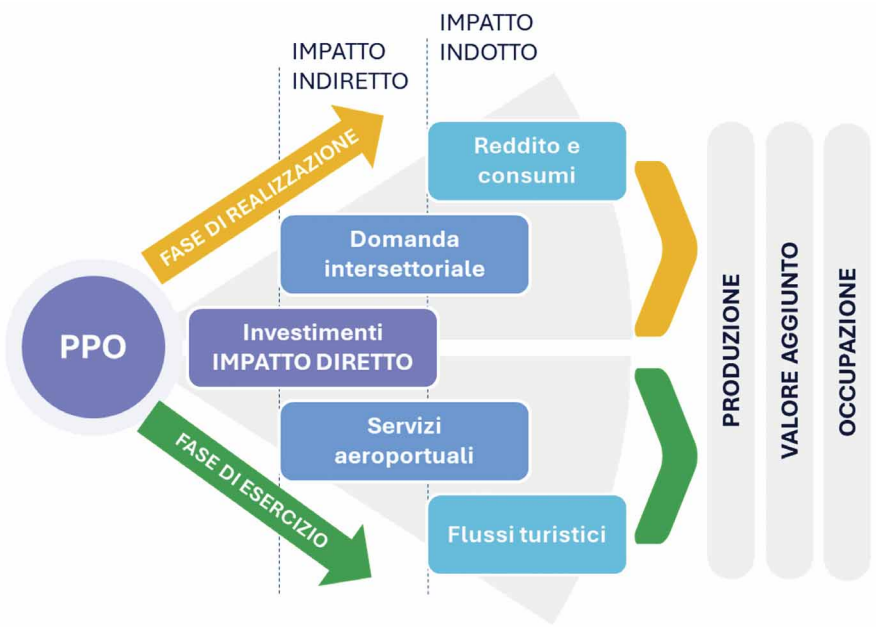
Al fine di stimare, in termini quantitativi e qualitativi, gli effetti generati dall'attuazione del PPO sul sistema economico e sociale di riferimento è stata condotta un'analisi per la valutazione di impatto socioeconomico. L'analisi evidenzia la capacità del PPO di attivare nuova domanda territoriale che a sua volta genera un effetto moltiplicatore su produzione, valore aggiunto, occupazione.

In questa prospettiva, gli interventi infrastrutturali sono considerati non solo come opere fisiche, ma come fattori abilitanti di sviluppo locale, rafforzamento della funzionalità degli scali, valorizzazione degli asset pubblici e progressiva integrazione degli aeroporti territoriali nei sistemi economici e sociali dei territori serviti.

La metodologia adottata[194] si basa su un approccio consolidato di valutazione degli impatti economici, fondato sull'utilizzo delle tavole Input-Output e dei moltiplicatori settoriali. Tale metodo consente di stimare gli effetti generati da una variazione della domanda finale lungo le interdipendenze del sistema economico, distinguendo tra impatti diretti, indiretti e indotti. In particolare, l'analisi permette di misurare l'effetto complessivo degli investimenti su:

- produzione, misura il volume complessivo di attività economica attivata;
- valore aggiunto, misura la ricchezza netta generata;
- occupazione, misura il lavoro diretto, indiretto e indotto sostenuto dal programma.

Dal punto di vista socioeconomico, il PPO rappresenta un fattore di attivazione capace di generare effetti a più livelli.



Il primo riguarda la **fase di realizzazione** degli interventi, nella quale la spesa per investimenti genera effetti economici diretti nel settore destinatario della domanda, effetti indiretti lungo la filiera delle forniture e degli approvvigionamenti, ed effetti indotti connessi ai consumi alimentati dai redditi distribuiti ai lavoratori impiegati nei cantieri.

Il secondo livello riguarda la **fase di esercizio**, nella quale la riqualificazione e la maggiore funzionalità degli scali possono concorrere ad attivare nuova domanda territoriale, in particolare attraverso servizi aeroportuali accessori e flussi turistici incrementali.

8.7. Effetto moltiplicatore in fase di realizzazione

Per il PPO una prima valutazione dell'effetto moltiplicatore è data dalla stima degli impatti su produzione, valore aggiunto e occupazione, legati alla fase di realizzazione delle opere. Tali impatti sono definiti per i seguenti tre ambiti:

- Stima degli effetti diretti attivati dagli investimenti nel settore destinatario degli investimenti;
- Stima degli effetti indiretti, generati lungo la catena delle forniture intersettoriali per quel determinato settore;
- Stima degli effetti indotti, derivanti dai consumi delle famiglie degli operai utilizzati nei cantieri.

194 Si veda la nota metodologica in coda.

8.8. Impatti diretti e indiretti

Gli investimenti del PPO sono stati ricondotti, sulla base della loro natura prevalente, al settore economico dei "Lavori di costruzione ed opere di edilizia civile". I relativi moltiplicatori settoriali sono stati quindi applicati al profilo temporale degli investimenti 2025-2029 per stimare gli impatti su produzione, valore aggiunto e occupazione. Le stime così ottenute sono riferite al sistema economico nazionale e non rappresentano una ripartizione puntuale degli effetti per singolo territorio aeroportuale.

La stima degli effetti diretti e indiretti a livello nazionale grazie all'azione dei moltiplicatori ammonta alla fine del ciclo (2025-2029) a €796,5 milioni (produzione), €291,6 milioni (valore aggiunto) e 4.829 (occupati).

Aeroporto	2025	2026	2027	2028	2029	Totale
Investimenti (€Mil)	7,245	60,759	102,685	86,653	35,16	**292,502**
Produzione (€Mil)	19,730	165,459	279,631	235,973	95,748	**796,540**
Valore aggiunto (€Mil)	7,223	60,575	102,374	86,390	35,053	**291,615**
Occupazione (ULA)	120	1.003	1.695	1.431	580	**4.829**

8.9. Effetti indotti

La stima degli effetti indotti sulla produzione, valore aggiunto e occupazione dalle spese per consumi delle famiglie derivanti dai salari pagati agli operai si avvale dei seguenti procedimenti:

- stima del numero di operai utilizzati e del loro salario medio. Dall'esame del piano degli investimenti si assume il seguente numeri di operai per anno di investimento.

2025	2026	2027	2028	2029	Totale	Numero medio annuo
50	100	200	125	70	545	109

La stima della spesa associata ai salari distribuiti in ogni aeroporto è stata effettuata partendo dalla stima dell'ammontare del salario netto per addetto. Si è ipotizzato un salario netto di €1500.

Applicando alla stima dei salari netti complessivi la relativa propensione media al consumo (pari all'89% secondo la stima ISTAT al 2025[195]), intesa come rapporto tra i consumi di un dato periodo e il reddito percepito nello stesso periodo, si ottiene la parte del reddito netto destinata ai consumi.

(dati €Mil)	2025	2026	2027	2028	2029	Totale
Spesa per consumi	0,801	1,602	3,204	2,002	1,121	**8,730**

- Distribuzione % dei consumi per categoria di spesa (Italia, ultimo dato disponibile 2024) per le famiglie operaie e assimilate.
- Calcolo del moltiplicatore medio ponderato per la produzione e valore aggiunto. I relativi moltiplicatori della produzione e del valore aggiunto dalla tavola I/O calcolata per la stima degli effetti diretti ed indiretti sono stati ponderati con i pesi relativi del consumo sul totale di cui alla tabella precedente.
- Calcolo del moltiplicatore medio ponderato per l'occupazione. I relativi moltiplicatori dell'occupazione dalla tavola I/O calcolata per la stima degli effetti diretti ed indiretti sono stati ponderati con i pesi relativi degli addetti sul totale.

195 https://www.istat.it/comunicato-stampa/conti-nazionali-per-settore-istituzionale-anni-1995-2025/.

La stima degli effetti indotti a livello nazionale grazie all'azione dei moltiplicatori della spesa per consumi delle famiglie operaie ammonta alla fine del ciclo (2025-2029) a €22,8 milioni (produzione), 8,7 milioni (valore aggiunto) e 158 (occupati).

8.10. Effetto moltiplicatore in fase di esercizio

La fase di esercizio assume particolare rilievo perché consente di valutare gli effetti permanenti o ricorrenti generati dalla riqualificazione degli scali. Interventi orientati alla sicurezza, alla conformità tecnica, alla qualità dei servizi, all'efficientamento energetico e alla valorizzazione degli spazi aeroportuali possono incidere sulla capacità degli aeroporti di ospitare attività, attrarre utenti, sostenere servizi accessori e rafforzare il ruolo degli scali come infrastrutture territoriali di supporto alla mobilità, al turismo, alla formazione aeronautica, alle attività economiche locali e ai servizi di interesse generale.

Pertanto, la valutazione non assume un rapporto automatico tra investimento infrastrutturale e incremento della domanda, ma considera scenari potenziali attivabili a regime. In questa prospettiva, sono stati considerati due ambiti di impatto:

- domanda aggiuntiva che può essere generata dall'attivazione di servizi di ristorazione negli aeroporti attualmente carenti; l'analisi di impatto si concentra su questa tipologia di servizi in quanto il modello funzionale di aeroporto territoriale prevede che ogni scalo sia dotato di punti ristoro, dotazione che risponde anche a requisiti di sicurezza e comfort dei piloti e degli equipaggi;
- domanda turistica territoriale, precisando che il potenziale aumento dei flussi turistici non si qualifica come una conseguenza automatica degli investimenti previsti, tuttavia l'operatività degli scali è condizione necessaria e abilitante per l'apertura di rotte aeree nell'ambito della RAM a supporto della potenziale domanda incoming e outgoing.

8.11. Servizi di ristorazione

Il Piano industriale di ENAC Servizi prevede, tra gli altri, interventi volti a facilitare l'attivazione e/o il potenziamento di servizi di ristorazione negli aeroporti in cui tale servizio non è presente o è presente ad un livello non adeguato agli standard qualitativi attesi.

Allo stato attuale gli aeroporti con servizio di ristoro in ambito aeroportuale sono 8, mentre sono 13 quelli sprovvisti. Da una valutazione preliminare è possibile stimare, in via prudenziale, che gli interventi possano facilitare l'attivazione di nuovi servizi ristorativi e quindi domanda incrementale almeno in 9 aeroporti.

Si tratta di aeroporti con presenza di Aeroclub e scuole volo, in qualche caso anche di servizi aerotaxi, per i quali si può ipotizzare in via prudenziale una frequentazione media di 60 persone/giorno (per singolo aeroporto). Ipotizzando una spesa media nei servizi di ristorazione di €10 giornaliere procapite e un periodo di apertura di 320 giorni/anno, si perviene ad un giro di affari annuo di 192.000 per aeroporto e € 1,7M circa per gli aeroporti considerati.

Tale fatturato può interpretarsi come domanda aggiuntiva che, dal settore Servizi di ristorazione, si propaga lungo tutta la filiera del settore: per esempio domanda aggiuntiva nei settori agricoltura e industria alimentare, trasporti e logistica, energia etc. Tramite la tavola delle interdipendenze settoriali è possibile stimare impatti in termini di maggiore produzione totale, valore aggiunto e occupazione.

In sintesi, per singolo aeroporto e per il totale dei 9 aeroporti considerati l'effetto moltiplicatore è stimabile nei seguenti valori:

	Spesa annua per ristorazione	Maggiore Produzione indotta annua	Maggior Valore aggiunto indotto annuo	Incremento Occupazionale
Singolo APT	€0,2M	€0,4M	€0,2M	4
9 APT	€1,7M	€3,9M	€1,7M	36

8.12. Turismo

L'impatto turistico stimato non rappresenta un effetto automatico degli investimenti, ma uno scenario di domanda addizionale attivabile a regime, subordinato alla piena funzionalità degli scali, all'effettiva disponibilità di voli e all'integrazione con l'offerta turistica territoriale.

Nella valutazione dell'impatto degli aeroporti sulle economie turistiche territoriali si fa riferimento ai flussi incoming, ovvero i flussi di persone non residenti nell'area di destinazione, che arrivano sul territorio tramite lo scalo e che generano nuova domanda locale: pernottamenti, ristorazione, trasporti, servizi culturali, commercio, servizi turistici, noleggi, eventi.

I movimenti outgoing sono sì rilevanti, ma in termini di miglioramento della connessione dei cittadini residenti, soprattutto nei contesti territoriali più periferici e/o meno serviti dalle reti trasportistiche, mentre sono marginalmente significativi dal punto di vista della spesa turistica generata per il territorio di origine.

In ottica prudenziale, l'analisi si concentra sugli aeroporti che gravitano su un'area a marcata vocazione e attrattività turistica e che, contestualmente, scontano condizioni di accessibilità fragili (distanza di oltre 45 minuti di percorrenza da aeroporti commerciali e/o rete autostradale e/o scali ferroviari dell'alta velocità). In questi casi lo scalo può avere un ruolo credibile per segmenti di mercato no-mass market e la domanda turistica incrementale, e la conseguente spesa, risulterebbero significative per l'economia territoriale.

Rientrano in questa casistica gli aeroporti di: Arezzo, Belluno, Fano, Ferrara San Luca, Foligno, Ravenna, Siena, Udine, Verona Boscomantico e Viterbo.

Ai fini della valutazione dell'impatto socio-economico dei flussi turistici incrementali è stata adottata la seguente impostazione per aeroporto:
Turisti incoming aggiuntivi = incremento atteso dei movimenti annui × passeggeri medi per movimento × quota incoming.

Tale metodo porta a stimare il turismo incoming per i predetti aeroporti in circa 4.700 arrivi.

Considerando una permanenza media di 3,3 notti per arrivo e una spesa media giornaliera di 136 Euro - distribuita secondo i principali capitoli di spesa: alloggio e ristorazione (68%), servizi di intrattenimento (18%) e di trasporto (14%) – la spesa incrementale è quantificabile in €2,1M.

Tale spesa, tramite i moltiplicatori delle interdipendenze settoriali, ponderati con un peso corrispondente alla quota spesa dai turisti in alloggio e ristorazione, servizi di intrattenimento e di trasporto, determina un potenziale di impatto sulla produzione, valore aggiunto ed occupazione così stimabile:

Spesa turisti	Spesa turisti	Spesa turisti	Spesa turisti
€2,1M	€5,3M	€2,1M	39

In sintesi, il PPO si configura dunque come un'azione organica di valorizzazione di una rete di asset pubblici strategici, capace di generare effetti misurabili e duraturi sul piano economico, sociale e ambientale negli ambiti territoriali di gravitazione.

8.13. Conclusioni

Il rilancio degli aeroporti territoriali rappresenta un'applicazione concreta di valore pubblico: la rete gestita da Enac Servizi consente di riqualificare infrastrutture esistenti, valorizzare il patrimonio demaniale, creare servizi di prossimità, sostenere la coesione territoriale e l'inclusione sociale, preparare il sistema italiano all'evoluzione della mobilità aerea avanzata.

La sfida progettuale verte sulla transizione degli aeroporti territoriali da aeroporti minori, come identificati fino a poco tempo, a infrastrutture specializzate. La loro dimensione ridotta e la loro collocazione diffusa sono precisamente ciò che li rende idonei a funzioni di RAM, emergenza, formazione, sperimentazione, logistica, turismo distribuito e resilienza energetica.

La scala non è un limite se inserita in una rete; diventa invece una condizione di capillarità.

Enac Servizi assume in questo quadro un ruolo di motore della transizione: trasformare scali oggi prevalentemente legati all'aviazione generale in nodi multifunzionali, aperti al territorio e pronti a ospitare servizi evoluti, assicurando che lo sviluppo della RAM avvenga in modo compatibile con safety, sostenibilità economica, accesso non discriminatorio e controllo pubblico.

In sintesi, un esempio di politica pubblica che integra infrastrutture, innovazione, servizi alla collettività e sviluppo sostenibile, la cui rilevanza non risiede soltanto nei volumi di traffico futuri, ma nella capacità di generare valore pubblico misurabile: coesione tra territori, inclusione sociale delle persone che vivono in aree meno accessibili, resilienza dei servizi essenziali, riduzione delle emissioni, capitale umano e sviluppo locale.

Metodologia

La valutazione degli impatti socioeconomici del PPO è stata sviluppata secondo un'impostazione prudenziale, finalizzata a stimare ordini di grandezza attendibili degli effetti attivabili dal Programma, senza attribuire agli investimenti effetti automatici o non direttamente riconducibili alle ipotesi considerate.

Per la stima degli effetti diretti e indiretti è stato adottato un modello basato sulle **tavole Input-Output**, metodologia consolidata nell'analisi degli impatti economici perché consente di rappresentare le interdipendenze tra i settori produttivi e di stimare gli effetti complessivi generati da una variazione della domanda finale.

I passaggi sono i seguenti:

1. A partire dalla tavola intersettoriale (ultimo dato disponibile Fonte ISTAT anno 2022), è stata costruita la matrice dei coefficienti tecnici A, ottenuta rapportando, per ciascun settore, i consumi intermedi alla produzione totale del settore di destinazione.

2. Sulla base della matrice dei coefficienti tecnici è stata calcolata l'inversa di Leontief:

$$L = (I-A)^{-1}$$

   dove I è la matrice identità.
   L'inversa di Leontief misura l'effetto complessivo, diretto e indiretto, che una variazione della domanda finale esercita sulla produzione dei diversi settori.

3. *Impatto sulla produzione.* Dato un vettore di investimenti y, allocato ai settori interessati, l'impatto totale sulla produzione è stato stimato come:

$$x = L \cdot y$$

   Essi esprimono l'incremento complessivo di produzione attivato nel sistema economico da un'unità aggiuntiva di domanda finale nel settore j.

4. *Impatti sul valore aggiunto*. Per stimare gli impatti sul valore aggiunto è stato costruito un vettore di coefficienti di valore aggiunto v, calcolati come rapporto tra valore aggiunto e produzione settoriale:

$$v_i = (VA_i)/X_i$$

5. *Impatto sull'occupazione*. Per la stima degli impatti occupazionali è stato costruito un vettore di coefficienti occupazionali e, definiti come rapporto tra occupati e produzione settoriale:

$$e_i = (EMP_i)/X_i$$

6. Calcolo dei moltiplicatori della produzione, valore aggiunto e occupazione, che esprimono la produzione, il valore aggiunto ed il numero di occupati attivati, direttamente e indirettamente, per unità di domanda finale aggiuntiva.

CAPITOLO 5
La customer satisfaction nei servizi pubblici: sistemi di rilevazione e risultati[196]

1. Introduzione

La crescente attenzione verso la qualità dei servizi pubblici ha profondamente modificato il modo in cui viene valutata l'azione delle amministrazioni. Se per lungo tempo la performance pubblica è stata misurata prevalentemente attraverso indicatori di efficienza, consistenti per lo più nel rispetto delle procedure e nel raggiungimento auspicato dell'equilibrio economico-finanziario, oggi tali dimensioni risultano necessarie ma non più sufficienti.

La capacità delle istituzioni di generare Valore Pubblico dipende infatti sempre più dalla qualità dell'esperienza vissuta dai cittadini e dalle imprese nell'accesso ai servizi e dalla loro percezione dell'efficacia, dell'equità e dell'affidabilità dell'azione amministrativa.

In questo contesto, la *customer satisfaction* ha progressivamente assunto un ruolo strategico nelle politiche di modernizzazione della pubblica amministrazione. Essa non rappresenta semplicemente uno strumento di rilevazione del gradimento degli utenti, né un indicatore assimilabile alle tradizionali indagini di mercato proprie del settore privato.

Nel settore pubblico la soddisfazione dei cittadini costituisce piuttosto una misura sintetica della capacità delle istituzioni di rispondere ai bisogni collettivi, di garantire l'effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza e di costruire relazioni di fiducia con la comunità amministrata.

In questa prospettiva, la soddisfazione non rappresenta il fine ultimo delle politiche pubbliche, ma costituisce uno degli indicatori più significativi della loro capacità di produrre benessere sociale, inclusione e legittimazione democratica.

Le organizzazioni internazionali hanno fatto propria questa evoluzione concettuale. L'OCSE, in particolare, individua nei *people-centred public services* uno dei pilastri delle moderne politiche di governance, sostenendo che i servizi debbano essere progettati a partire dai bisogni concreti delle persone piuttosto che dalle esigenze organizzative delle amministrazioni.

L'accessibilità, la semplicità delle procedure, la tempestività delle risposte, la chiarezza delle informazioni, l'equità del trattamento e la capacità di utilizzare in modo integrato i canali digitali e quelli tradizionali rappresentano oggi le principali determinanti della qualità percepita dei servizi pubblici.

La soddisfazione degli utenti diventa così non solo un indicatore di performance, ma anche uno strumento di apprendimento organizzativo e di miglioramento continuo delle amministrazioni[197].

Le evidenze empiriche mostrano inoltre che la qualità percepita dei servizi produce effetti che vanno ben oltre il singolo rapporto tra amministrazione e cittadino. Le esperienze quotidiane maturate nell'utilizzo dei servizi pubblici costituiscono uno dei principali fattori attraverso i quali si forma la fiducia nelle istituzioni.

196 Di Giuliana Coccia e Giovanni Fiaccavento, Esperti esterni CNEL.
197 OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, 27 ss., https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en.

Le ricerche dell'OCSE evidenziano che amministrazioni percepite come competenti, affidabili, tempestive e imparziali contribuiscano a rafforzare la fiducia nei confronti dello Stato, mentre esperienze caratterizzate da difficoltà di accesso, tempi eccessivi, scarsa trasparenza o trattamenti diseguali alimentano sentimenti di distanza e sfiducia.

La qualità dei servizi pubblici assume quindi una valenza che trascende la dimensione amministrativa, incidendo sulla coesione sociale, sulla legittimazione delle istituzioni democratiche e sulla capacità dello Stato di accompagnare le grandi trasformazioni economiche, sociali e tecnologiche[198].

Alla luce di queste considerazioni, il presente capitolo si pone l'obiettivo di analizzare il grado di soddisfazione dei cittadini nei confronti dei principali servizi pubblici utilizzando le più recenti rilevazioni statistiche disponibili. L'obiettivo non è soltanto descrivere il livello di gradimento espresso dagli utenti, ma comprendere come la qualità percepita si distribuisca tra i diversi servizi e tra i diversi territori, individuando le aree nelle quali emergono maggiori criticità e quelle che evidenziano invece segnali di miglioramento.

La lettura integrata delle informazioni consente così di cogliere il contributo che un sistema di servizi realmente orientato al cittadino può offrire alla costruzione di amministrazioni più efficaci, più inclusive e maggiormente capaci di generare Valore Pubblico.

Tutto ciò senza dimenticare come negli ultimi anni anche il concetto stesso di *customer satisfaction* sia stato oggetto di una significativa evoluzione teorica. Una parte della letteratura di public management osserva infatti come il termine *customer*, mutuato dal lessico del settore privato e largamente utilizzato durante la stagione del *New Public Management*, rischi oggi di rappresentare solo parzialmente la complessità del rapporto tra cittadini e amministrazioni pubbliche.

Chi usufruisce di un servizio pubblico non è soltanto un utilizzatore di una prestazione, ma è innanzitutto un titolare di diritti, un membro della comunità e un soggetto che contribuisce, direttamente o indirettamente, alla produzione del valore pubblico.

Per questa ragione, le più recenti riflessioni scientifiche tendono a preferire espressioni quali *citizen experience, people-centred public services* o *public service experience*, capaci di cogliere l'insieme delle interazioni che caratterizzano il rapporto tra cittadini e istituzioni.

In questa prospettiva, l'obiettivo delle amministrazioni non consiste semplicemente nell'aumentare il livello di soddisfazione degli utenti, ma nel progettare servizi realmente centrati sulle persone, capaci di coniugare qualità tecnica, accessibilità, inclusione, semplicità amministrativa e capacità di generare fiducia.

La valutazione dell'esperienza dei cittadini assume quindi una funzione più ampia rispetto alla tradizionale misurazione del gradimento: essa diventa uno strumento attraverso il quale verificare se le politiche pubbliche riescano effettivamente a produrre valore pubblico, ridurre le disuguaglianze nell'accesso ai servizi e rafforzare il rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni.

In questa Relazione il termine *customer satisfaction* viene pertanto mantenuto in ragione del suo consolidato impiego nella normativa, nelle rilevazioni statistiche ufficiali e nella letteratura nazionale sulla valutazione dei servizi pubblici. Esso viene tuttavia utilizzato in un'accezione evoluta, coerente con gli orientamenti più recenti della ricerca internazionale, nella consapevolezza che ciò che viene osservato non è soltanto il livello di soddisfazione di un "cliente", ma la qualità complessiva dell'esperienza dei cittadini nei loro rapporti con le amministrazioni pubbliche e, più in generale, la capacità del sistema dei servizi di rispondere ai bisogni della collettività.

Un ulteriore elemento di interesse del presente lavoro riguarda il suo carattere innovativo. Pur essendo disponibili numerose rilevazioni statistiche sulla qualità percepita dei singoli servizi pubblici e molteplici indagini di customer satisfaction realizzate da amministrazioni centrali, enti territoriali e organismi pubblici, tali informazioni risultano generalmente frammentate, eterogenee per metodologia, ambito di osservazione e finalità conoscitive.

198 OECD (2024), *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment*, OECD Publishing, Paris, 62 ss., https://doi.org/10.1787/9a20554b-en.

La letteratura e la documentazione istituzionale tendono infatti a concentrarsi su specifici comparti amministrativi o su singole esperienze, mentre manca una ricostruzione organica che consenta di leggere in modo unitario il livello di soddisfazione dei cittadini nei confronti dell'insieme dei principali servizi pubblici.

Il presente capitolo si propone di colmare, almeno in parte e con le necessarie cautele, questa lacuna, attraverso un approccio che integra dati statistici ufficiali, rilevazioni nazionali e risultati delle principali indagini di customer satisfaction realizzate dalle amministrazioni pubbliche. L'ambizione è quella di costruire un quadro interpretativo complessivo capace di mettere in relazione esperienze differenti, evidenziando analogie e differenze tra settori, territori e modalità di erogazione dei servizi.

L'elemento innovativo del lavoro risiede, pertanto, non tanto nella presentazione di singole evidenze statistiche, già disponibili nelle rispettive fonti, quanto nella loro sistematizzazione all'interno di una chiave di lettura unitaria. La comparazione tra servizi appartenenti ad ambiti diversi – dall'anagrafe alla sanità, dai servizi postali al trasporto ferroviario, fino alle esperienze delle principali amministrazioni centrali – consente infatti di individuare fattori trasversali che incidono sulla qualità percepita, di mettere in luce le persistenti differenze organizzative e di cogliere le dinamiche di miglioramento che stanno interessando il sistema dei servizi pubblici.

La costruzione di una visione d'insieme permette di valorizzare il patrimonio informativo prodotto dalle amministrazioni, trasformandolo in uno strumento di analisi, valutazione e supporto alle decisioni, nella prospettiva di una pubblica amministrazione sempre più orientata alla qualità dei servizi, alla centralità delle persone e alla produzione di valore pubblico.

2. Il sistema delle indagini Istat Multiscopo

Il sistema delle Indagini Multiscopo sulle famiglie, avviato dall'Istat nel 1993, rappresenta il principale strumento di osservazione statistica della dimensione sociale del Paese. Esso è stato progettato per fornire un quadro organico, continuativo e multidimensionale delle condizioni di vita della popolazione residente, attraverso un insieme coordinato di rilevazioni statistiche che comprende l'indagine annuale "Aspetti della vita quotidiana" (AVQ), l'indagine trimestrale "Viaggi e vacanze" e una serie di indagini tematiche realizzate a rotazione nell'arco di un ciclo pluriennale (es. Indagine europea sulla salute triennale).

L'impianto metodologico del sistema si basa sulla considerazione che i fenomeni sociali presentano, nella maggior parte dei casi, dinamiche evolutive più graduali rispetto ai fenomeni economici e congiunturali. Per questo motivo è possibile monitorarne l'evoluzione attraverso rilevazioni periodiche che consentono di cogliere i cambiamenti strutturali della società italiana, garantendo al tempo stesso la confrontabilità dei dati nel tempo.

All'interno di questo sistema, l'indagine "Aspetti della vita quotidiana" costituisce il nucleo centrale dell'osservazione sociale. Realizzata con cadenza annuale su un campione statisticamente rappresentativo delle famiglie residenti in Italia, essa permette di monitorare in modo continuativo le principali caratteristiche della popolazione e le trasformazioni dei comportamenti individuali e collettivi.

L'indagine raccoglie informazioni su un ampio insieme di dimensioni che descrivono la qualità della vita dei cittadini: lo stato di salute, i livelli di istruzione, la partecipazione al mercato del lavoro, le relazioni familiari e sociali, la partecipazione civica e politica, gli stili di vita, l'utilizzo del tempo libero, l'accesso ai servizi pubblici e privati, l'uso delle tecnologie digitali, la mobilità, le condizioni abitative e il grado di soddisfazione espresso nei confronti di numerosi aspetti della vita quotidiana. Grazie a questa ricchezza informativa, l'indagine rappresenta una delle principali fonti statistiche per lo studio del benessere sociale e della qualità della vita in Italia.

L'unità di rilevazione è costituita dalla famiglia di fatto, mentre vengono intervistati tutti i componenti della famiglia, consentendo di analizzare contemporaneamente caratteristiche individuali e contesto familiare. Le stime prodotte sono rappresentative a livello nazionale, per ripartizione geografica, regione e tipologia comunale, permettendo confronti territoriali particolarmente utili per l'analisi delle disuguaglianze e delle differenze nei livelli di accesso ai servizi.

Negli ultimi anni l'Istat ha progressivamente innovato le modalità di raccolta dei dati introducendo una strategia multimodale di rilevazione, che integra la compilazione via web (CAWI), le interviste faccia a faccia (CAPI) e i questionari individuali autocompilati (PAPI o web), con l'obiettivo di migliorare la qualità dell'informazione raccolta, ridurre gli errori di misura e contenere i costi della rilevazione, favorendo al tempo stesso una maggiore partecipazione degli intervistati.

Dal punto di vista informativo, AVQ costituisce il fulcro dell'intero sistema delle Indagini Multiscopo, poiché fornisce gli indicatori di base utilizzati per descrivere l'evoluzione dei principali fenomeni sociali e alimenta numerosi indicatori nazionali e internazionali relativi al benessere della popolazione. Le indagini tematiche consentono di approfondire specifici ambiti di interesse – quali salute, sicurezza, uso del tempo, partecipazione culturale, tecnologie dell'informazione o condizioni economiche delle famiglie – mentre AVQ garantisce una lettura trasversale, integrata e continuativa dei cambiamenti che interessano la società italiana.

Uno dei principali punti di forza dell'indagine è rappresentato dalla disponibilità di serie storiche ormai ultratrentennali, che consentono di analizzare con elevato rigore statistico le trasformazioni degli stili di vita, dei comportamenti sociali, delle condizioni economiche e dell'accessibilità ai servizi pubblici. Per questa ragione, l'indagine costituisce uno strumento fondamentale non solo per la ricerca scientifica, ma anche per la valutazione delle politiche pubbliche, la programmazione degli interventi da parte delle amministrazioni e il monitoraggio degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030, contribuendo alla costruzione di una base informativa indispensabile per orientare decisioni fondate su evidenze statistiche.

2.1. Le indagini Istat sulla soddisfazione dei cittadini che utilizzano servizi pubblici

Sulla base dei dati ISTAT 2025 relativi alle famiglie che dichiarano difficoltà nel raggiungere alcuni servizi essenziali (pronto soccorso, uffici postali, forze dell'ordine e uffici comunali), emerge una marcata differenziazione territoriale.

Le performance migliori si registrano prevalentemente nel Nord del Paese. La Provincia Autonoma di Bolzano presenta il livello più basso di difficoltà complessiva, seguita da Lombardia, Sardegna, Veneto e Molise. In questi territori la quota di famiglie che segnala problemi di accessibilità ai servizi risulta significativamente inferiore alla media nazionale, a conferma di una maggiore prossimità e capillarità dell'offerta pubblica.

Tavola 1 – Famiglie che dichiarano un po' o molta difficoltà a raggiungere alcuni servizi. Anno 2025 (per cento famiglie con le stesse caratteristiche)

	Pronto soccorso	Uffici postali	Polizia, Carabinieri	Uffici comunali
Italia	**48,2**	**19,2**	**29,5**	**29,1**
Piemonte	48,6	18,0	34,9	28,2
Valle d'Aosta	56,6	31,9	43,3	28,6
Liguria	56,1	24,6	32,5	32,5
Lombardia	39,5	14,3	23,3	20,3
Provincia Autonoma Bolzano	36,0	18,2	22,7	19,5
Provincia Autonoma Trento	47,3	21,2	26,6	23,2
Veneto	41,2	14,6	26,8	20,7
Friuli-Venezia Giulia	42,9	16,4	27,4	27,1
Emilia-Romagna	46,0	17,9	28,2	30,8
Toscana	45,3	17,0	25,4	29,7
Umbria	51,7	20,2	29,1	35,8
Marche	48,8	16,7	28,4	27,5
Lazio	50,4	22,5	31,9	42,3
Abruzzo	46,8	16,1	26,4	26,1
Molise	51,1	13,3	20,9	20,2
Campania	57,7	24,3	33,8	31,0
Puglia	52,3	23,2	34,0	32,9
Basilicata	62,3	17,1	32,0	23,5
Sicilia	54,0	25,7	34,2	37,5
Sardegna	49,4	12,6	21,6	19,0
Centro area metropolitana	42,0	18,2	27,7	44,8
Fino a 2.000 ab.	72,8	19,0	48,3	11,8
2.001 - 10.000 ab.	51,2	15,4	24,1	15,4
10.001 - 50.000 ab.	43,5	19,9	24,7	25,9

Fonte: Istat, Multiscopo sulle famiglie: aspetti della vita quotidiana.

All'estremo opposto si collocano Valle d'Aosta, Sicilia, Lazio, Campania e Liguria, che evidenziano i livelli più elevati di difficoltà. In particolare, la Valle d'Aosta registra i valori peggiori per l'accessibilità agli uffici postali e ai servizi di sicurezza (Polizia e Carabinieri), mentre il Lazio presenta la maggiore difficoltà nel raggiungere gli uffici comunali. La Sicilia e la Campania mostrano criticità diffuse su più tipologie di servizi.

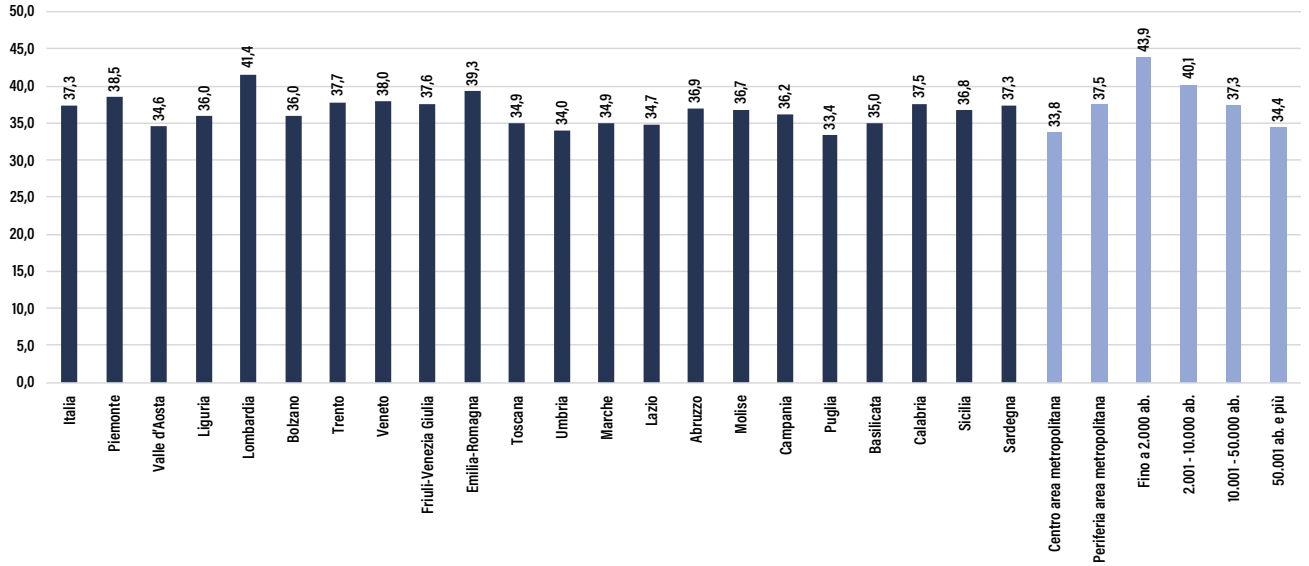
Analizzando i singoli servizi, la situazione più favorevole per l'accesso al pronto soccorso si osserva nella Provincia Autonoma di Bolzano (36 famiglie ogni 100 dichiarano difficoltà), mentre il dato più critico si registra in Basilicata (62 famiglie ogni 100). Per gli uffici postali, la migliore performance appartiene alla Sardegna (13 famiglie ogni 100), mentre la peggiore si rileva in Valle d'Aosta (32 famiglie ogni 100). Anche per l'accesso alle forze dell'ordine il dato più favorevole è quello del Molise (21 famiglie ogni 100), mentre la Valle d'Aosta registra il valore più elevato (43 famiglie ogni 100). Infine, per gli uffici comunali, la Sardegna presenta il livello di difficoltà più contenuto (19 famiglie ogni 100), mentre il Lazio raggiunge il valore più elevato (42 famiglie ogni 100).

Nel complesso, il quadro evidenzia come le difficoltà di accesso ai servizi non seguano esclusivamente il tradizionale divario Nord-Sud, ma siano influenzate anche da fattori territoriali e insediativi. Le aree caratterizzate da bassa densità abitativa, dispersione degli insediamenti o particolari condizioni geografiche mostrano infatti livelli di accessibilità più problematici, indipendentemente dalla loro collocazione nel Paese. Tuttavia, permane una maggiore concentrazione di criticità nelle regioni meridionali e insulari, soprattutto per quanto riguarda l'accesso ai servizi sanitari e amministrativi.

2.2. Servizi di Anagrafe

L'analisi dei dati relativi ai servizi di anagrafe evidenzia nel 2025 un quadro complessivamente positivo, caratterizzato da una crescita dell'utilizzo degli sportelli da parte dei cittadini e da alcuni segnali di miglioramento nell'accessibilità del servizio. La quota di popolazione che si è recata presso un ufficio anagrafico passa infatti dal 35,7% del 2024 al 37,3% del 2025, confermando un aumento della domanda e una buona capacità di risposta delle amministrazioni comunali.

Grafico 1 – Persone di 18 anni e più che si sono recate in anagrafe per regione. Anno 2025 (valori %)



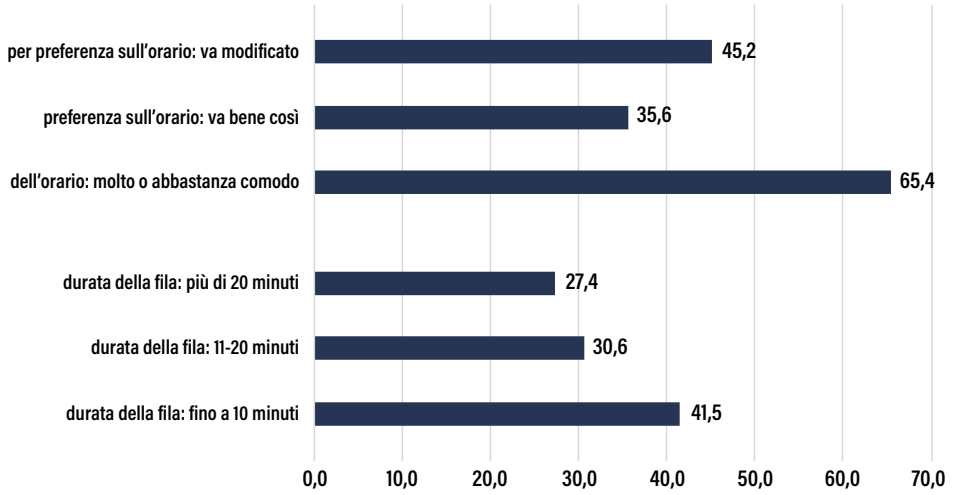
Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana.

L'osservazione del grafico territoriale mostra, tuttavia, una distribuzione non omogenea sul territorio nazionale. Le regioni del Nord continuano a registrare livelli di accesso superiori alla media nazionale, mentre alcune aree del Centro e del Sud si collocano ancora su valori più contenuti. Va comunque sottolineato il significativo miglioramento registrato in diverse regioni meridionali, in particolare Sicilia, Campania e Calabria, che mostrano incrementi rilevanti rispetto all'anno precedente. Questo andamento rappresenta un segnale incoraggiante di riduzione dei divari territoriali, sebbene le differenze regionali restino ancora evidenti.

Particolarmente interessante è il dato relativo alla dimensione dei comuni. I grafici mostrano come l'accesso agli uffici anagrafici sia più frequente nei piccoli comuni, dove oltre quattro cittadini su dieci si recano presso gli sportelli, mentre la quota diminuisce progressivamente nelle città più grandi e nelle aree metropolitane. Tale fenomeno può essere attribuito alla maggiore prossimità dei servizi, alla minore complessità organizzativa e a un rapporto più diretto tra amministrazione e cittadino. Al contrario, nelle grandi aree urbane possono incidere negativamente fattori quali la maggiore distanza dagli uffici, l'elevata affluenza e la complessità dei processi amministrativi.

Per quanto riguarda i tempi di attesa, il quadro appare nel complesso soddisfacente. La maggioranza degli utenti riesce infatti a completare le proprie pratiche con tempi relativamente contenuti e si registra una lieve diminuzione della quota di cittadini che attendono oltre venti minuti. Sebbene il miglioramento sia limitato, il dato conferma una tendenza positiva e suggerisce una progressiva ottimizzazione dell'organizzazione degli sportelli.

Tavola 2 – Persone di 18 anni e più che si sono recate in anagrafe per giudizio sull'orario e sui tempi di attesa. Anno 2025 (valori %)



Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana.

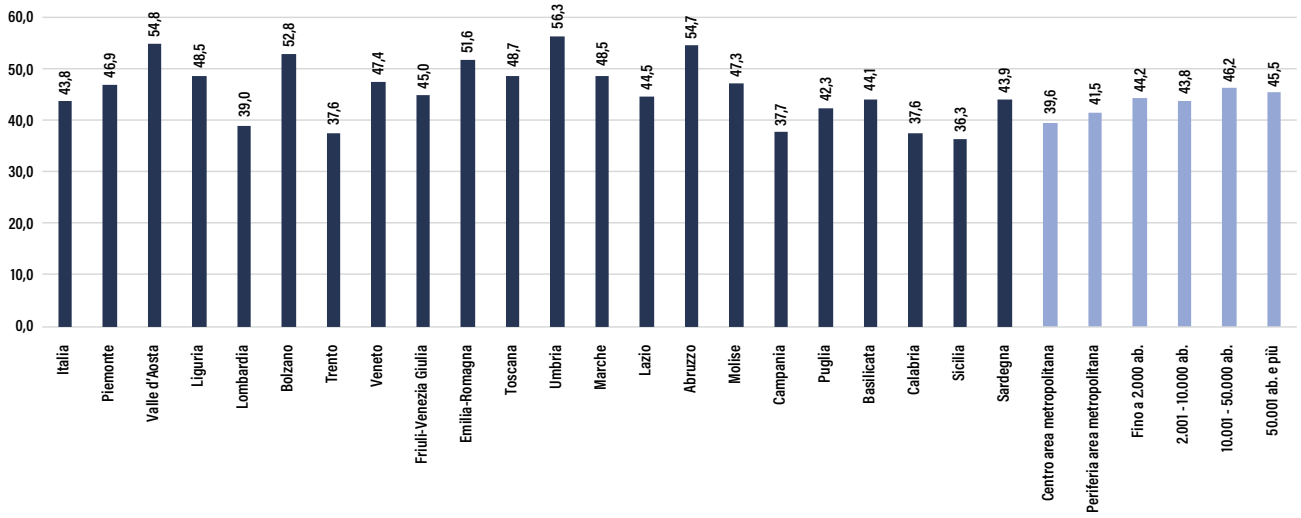
Anche la valutazione degli orari di apertura risulta generalmente favorevole. Oltre i due terzi degli utenti li considera adeguati alle proprie esigenze. Tuttavia, emerge una criticità da non sottovalutare: una quota consistente di cittadini continua a richiedere una revisione degli orari di apertura. Questo risultato evidenzia la necessità di rendere il servizio maggiormente flessibile, ampliando eventualmente le fasce orarie disponibili per agevolare l'accesso da parte delle persone impegnate in attività lavorative.

Nel complesso, il servizio di anagrafe mostra buoni livelli di accessibilità e soddisfazione, con margini di miglioramento concentrati soprattutto sulla riduzione delle differenze territoriali e sull'adattamento degli orari alle esigenze della popolazione.

2.3. Servizi delle Aziende Sanitarie Locali (ASL)

L'analisi dei dati relativi alle Aziende Sanitarie Locali evidenzia anch'essa un aumento dell'utilizzo dei servizi nel 2025 rispetto all'anno precedente. La quota di cittadini che si è recata presso una ASL passa infatti dal 41,2% al 43,8%, confermando il ruolo centrale che queste strutture continuano a svolgere nell'erogazione dei servizi sanitari territoriali.

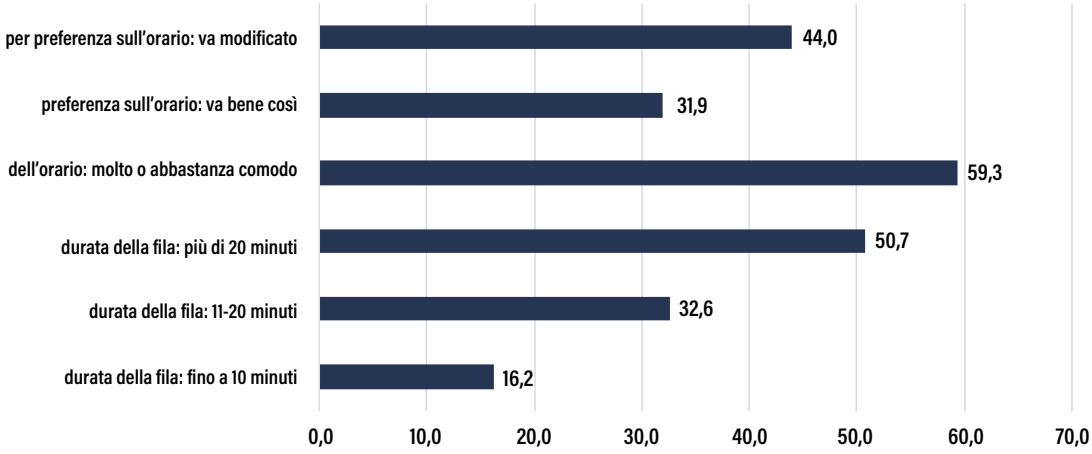
Grafico 2 - Persone di 18 anni e più che si sono recate alla ASL per regione. Anno 2025 (valori %)



Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana.

Nonostante la crescita degli accessi rappresenti un elemento positivo, si evidenziano alcune criticità organizzative che risultano più marcate rispetto a quelle osservate per gli uffici anagrafici. La problematica principale riguarda i tempi di attesa. Oltre la metà degli utenti dichiara infatti di aver atteso più di venti minuti prima di essere servita, mentre una quota molto ridotta riesce a completare l'accesso in tempi inferiori ai dieci minuti. Si mette chiaramente in evidenza come gli sportelli sanitari siano caratterizzati da livelli di affollamento significativamente superiori a quelli adi altri servizi pubblici.

Grafico 3 - Persone di 18 anni e più che si sono recate alla ASL per giudizio sull'orario e sui tempi di attesa. Anno 2025 (valori %)



Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana.

Le lunghe attese possono essere ricondotte alla complessità delle prestazioni richieste, all'elevato numero di utenti che si rivolgono alle strutture sanitarie e alla necessità di gestire procedure spesso più articolate rispetto a quelle amministrative. Il dato rappresenta quindi uno dei principali ambiti sui quali concentrare gli interventi di miglioramento nei prossimi anni.

Anche la valutazione degli orari di apertura risulta meno positiva rispetto a quella rilevata per gli uffici anagrafici. Sebbene si osservi un lieve incremento della quota di utenti che considera gli orari comodi o adeguati, una percentuale ancora elevata di cittadini ritiene necessario modificarli. Questo risultato suggerisce che le modalità di accesso ai servizi sanitari non siano ancora pienamente rispondenti alle esigenze dell'utenza, soprattutto per coloro che devono conciliare gli impegni lavorativi con la necessità di recarsi presso gli sportelli.

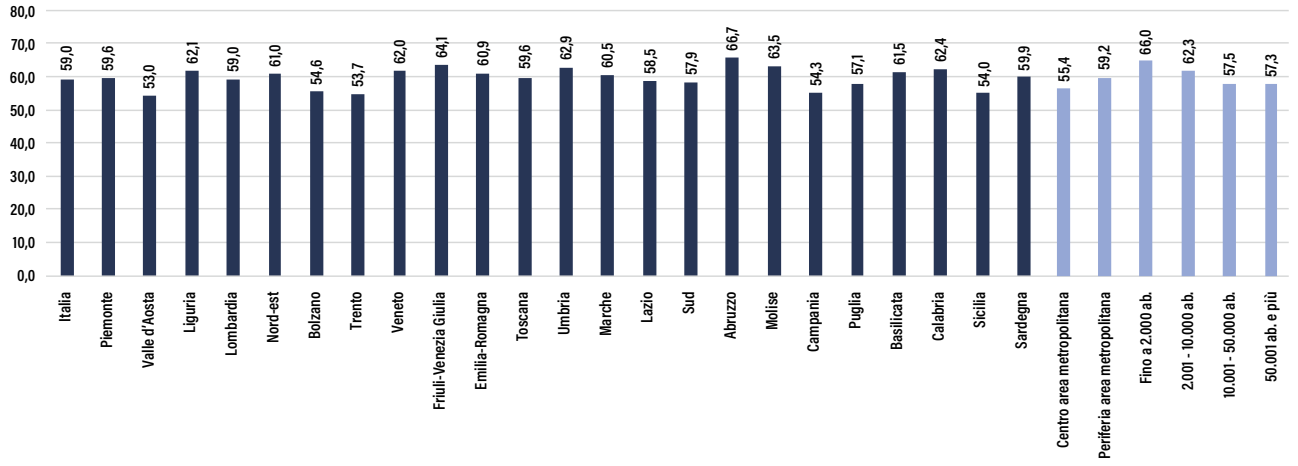
I dati restituiscono un quadro caratterizzato da una crescente fruizione dei servizi delle ASL, confermando la rilevanza che queste strutture continuano ad assumere nell'accesso dei cittadini ai servizi sanitari territoriali. All'aumento degli accessi si accompagnano alcuni segnali di miglioramento, mentre permangono elementi di attenzione con riferimento soprattutto ai tempi di attesa e alle modalità di accesso alle strutture. Le evidenze disponibili mostrano, infatti, come l'esperienza degli utenti possa variare in relazione alle caratteristiche delle prestazioni richieste e alle modalità organizzative dei servizi. In questa prospettiva, i tempi di attesa e l'organizzazione degli accessi rappresentano dimensioni particolarmente significative per comprendere le modalità concrete di fruizione dei servizi e il rapporto tra domanda e capacità di risposta delle strutture. La lettura congiunta di questi elementi consente quindi di individuare nell'organizzazione dell'accesso un ambito di particolare rilievo per rendere la fruizione dei servizi sempre più rispondente alle esigenze della popolazione.

2.4. Servizi Uffici postali

Dall'analisi della tabella emerge che nel 2025 il 59,0% delle persone di 18 anni e più si è recato almeno una volta presso un ufficio postale. Sebbene il servizio mantenga una diffusione capillare sull'intero territorio nazionale, si osservano differenze territoriali che riflettono sia le caratteristiche demografiche sia il diverso grado di accessibilità ai servizi alternativi.

A livello regionale, la quota di utenti risulta particolarmente elevata in Abruzzo (66,7%), Friuli-Venezia Giulia (64,1%), Molise (63,5%), Umbria (62,9%) e Calabria (62,4%), valori che si collocano nettamente al di sopra della media nazionale. Al contrario, le percentuali più basse si registrano in Valle d'Aosta (53,0%), Provincia autonoma di Trento (53,7%), Sicilia (54,0%), Trentino-Alto Adige (54,1%) e Campania (54,3%), dove poco più della metà della popolazione adulta dichiara di aver utilizzato i servizi postali.

Grafico 4 – Persone di 18 anni e più che si sono recate alla posta per regione. Anno 2025 (valori %)



Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana.

Le differenze risultano ancora più evidenti considerando la dimensione del comune di residenza. L'utilizzo dell'ufficio postale raggiunge il valore massimo nei comuni con fino a 2.000 abitanti (66,0%), mentre diminuisce progressivamente nei centri più popolosi, attestandosi al 62,3% nei comuni tra 2.001 e 10.000 abitanti, al 57,5% nei comuni tra 10.001 e 50.000 abitanti e al 57,3% nei comuni con oltre 50.000 abitanti. Analogo andamento si osserva confrontando le aree metropolitane: nel centro delle aree metropolitane la quota di utenti è pari al 55,4%, mentre nelle periferie raggiunge il 59,2%.

L'indagine fornisce inoltre informazioni sulla durata delle attese per alcune operazioni postali. A livello nazionale, per la spedizione di raccomandate, il 37,9% degli utenti dichiara di aver atteso più di 20 minuti, mentre solo il 23,9% riferisce un'attesa inferiore a 10 minuti. Situazioni particolarmente critiche si riscontrano nel Lazio, dove quasi la metà degli utenti (47,5%) attende oltre 20 minuti, e in Sicilia (50,6%), Calabria (45,9%) e nelle Isole nel complesso (46,4%). Al contrario, nelle Province autonome di Bolzano e Trento oltre il 43% degli utenti riesce a completare l'operazione in meno di 10 minuti.

Anche per la spedizione di vaglia emergono significative differenze territoriali. Le quote di utenti che dichiarano attese superiori ai 20 minuti superano il 50% in Lazio (52,1%), Calabria (53,1%), Sicilia (53,7%) e Basilicata (50,8%), mentre risultano sensibilmente più contenute in Valle d'Aosta (10,9%), Friuli-Venezia Giulia (21,1%) e nelle Province autonome di Bolzano (21,0%) e Trento (23,7%).

Tavola 3 – Persone di 18 anni e più che si sono recate all'ufficio postale per tipo di operazione e durata della fila più di 20 minuti. Anno 2025 (valori%)

territorio	spedizione raccomandate	spedizione vaglia	versamenti in conto corrente	ritiro pensioni	ritiro pacchi o raccomandate
Italia	**37,9**	**39,4**	**40,2**	**42,8**	**36,5**
Piemonte	32,9	39,2	29,2	28,1	33,2
Valle d'Aosta	23,5	10,9	15,3	10,5	20,6
Liguria	34,2	29,6	38,6	35,3	37,3
Lombardia	33,3	34,7	31,9	39,5	29,6
Bolzano	21,3	21,0	20,0	9,6	19,2
Trento	21,1	23,7	25,7	–	20,2
Veneto	30,5	30,2	29,6	29,9	32,3
Friuli-Venezia Giulia	26,6	21,1	27,1	29,7	28,0
Emilia-Romagna	40,4	38,7	35,9	36,0	40,1
Toscana	35,8	31,5	35,1	33,6	33,3
Umbria	33,7	31,8	29,2	32,7	34,9
Marche	33,2	29,0	31,6	28,3	30,9
Lazio	47,5	52,1	47,1	46,0	47,2
Abruzzo	38,0	42,7	36,6	38,4	36,6
Molise	40,4	49,9	39,9	46,6	42,5
Campania	38,6	38,5	47,8	52,2	39,9
Puglia	42,6	40,3	48,0	48,2	40,4
Basilicata	40,7	50,8	50,0	43,4	38,2
Calabria	45,9	53,1	46,7	51,0	42,4
Sicilia	50,6	53,7	52,6	53,8	46,1

territorio	spedizione raccomandate	spedizione vaglia	versamenti in conto corrente	ritiro pensioni	ritiro pacchi o raccomandate
Sardegna	34,5	28,7	37,8	36,4	36,2
Centro area metropolitana	49,1	44,5	51,1	55,3	46,9
Periferia area metropolitana	38,9	43,7	45,0	51,7	38,5
Fino a 2.000 ab.	21,1	29,3	25,5	26,1	21,6
2.001 - 10.000 ab.	31,3	31,8	35,4	37,0	28,8
10.001 - 50.000 ab.	39,9	45,3	41,0	45,4	37,0
50.001 ab. e più	40,2	41,3	41,8	43,7	39,5

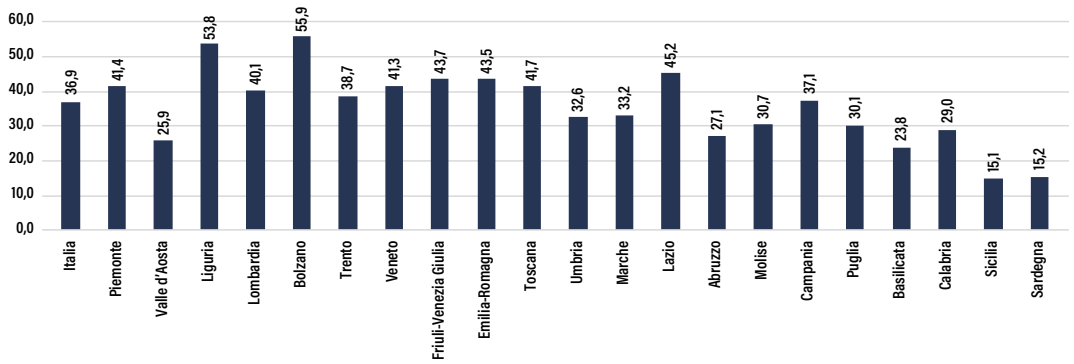
Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana.

I dati confermano il ruolo centrale dell'ufficio postale quale presidio di prossimità ampiamente utilizzato ed apprezzato dalla popolazione. La frequenza di utilizzo risulta particolarmente elevata nei comuni di minori dimensioni, dove l'ufficio postale assume una rilevanza significativa nell'accesso a una pluralità di servizi. La diffusione dell'utilizzo sul territorio nazionale evidenzia, inoltre, la capillarità della rete e il ruolo che gli uffici postali continuano a svolgere anche in un contesto caratterizzato dalla crescente disponibilità di canali e servizi digitali. Le differenze territoriali rilevate nei tempi di attesa restituiscono, infine, un quadro articolato delle modalità di fruizione del servizio, che varia in relazione ai territori, alla dimensione dei comuni e alla tipologia delle operazioni effettuate.

2.5. Trasporto ferroviario

I dati evidenziano una forte eterogeneità territoriale nell'utilizzo del treno da parte della popolazione di 14 anni e più. A livello nazionale, la quota di persone che utilizza il treno è pari al 36,9%.

Grafico 5 – Persone di 14 anni e più che utilizzano il treno. Anno 2025 (valori%)



Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana.

I valori più elevati si registrano nelle regioni del Nord e nelle Province autonome, con Bolzano (55,9%) e Liguria (53,8%) in testa, seguite da Lazio (45,2%), Friuli-Venezia Giulia (43,7%), Emilia-Romagna (43,5%), Veneto (41,3%) e Toscana (41,7%). Si tratta di territori caratterizzati da una rete ferroviaria più sviluppata, da una maggiore diffusione del pendolarismo e da un'offerta di trasporto pubblico generalmente più capillare.

Nel Mezzogiorno, invece, l'utilizzo del treno è sensibilmente inferiore alla media nazionale. I livelli più bassi si osservano in Sicilia (15,1%) e Sardegna (15,2%), seguite da Basilicata (23,8%) e Valle d'Aosta (25,9%). Questi dati riflettono, almeno in parte, una minore disponibilità di collegamenti ferroviari, tempi di percorrenza meno competitivi e una maggiore dipendenza dal trasporto su strada.

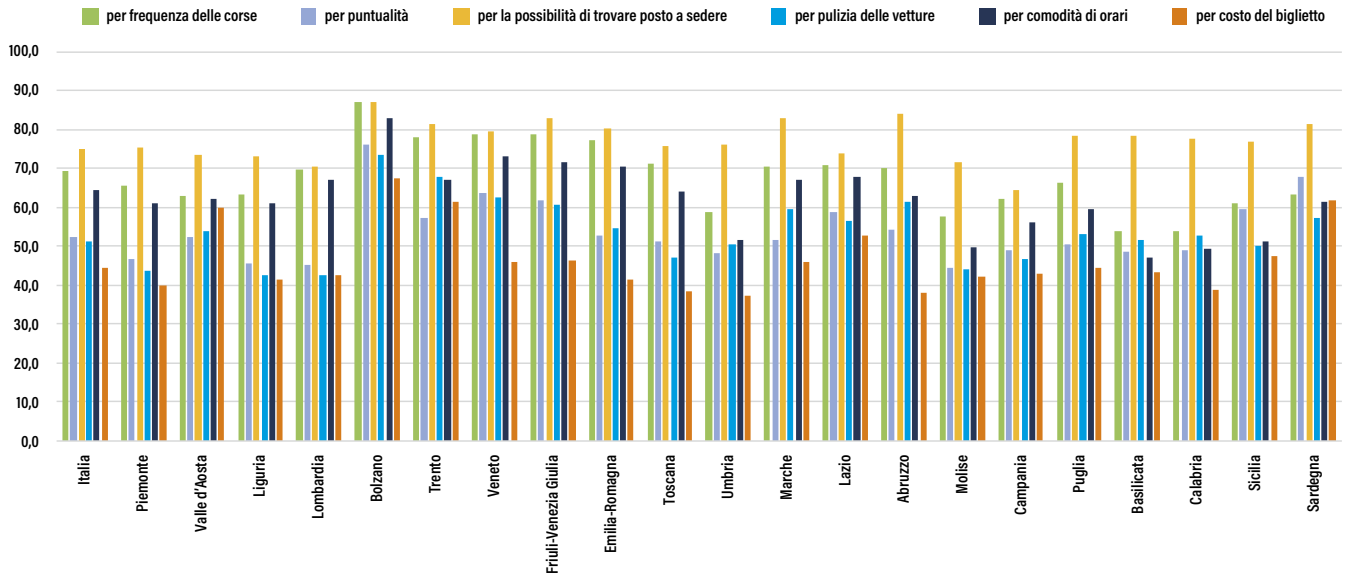
Il grafico mette in luce come l'accessibilità e la qualità delle infrastrutture ferroviarie continuino a rappresentare un importante fattore di differenziazione territoriale, con un evidente divario tra le aree del Centro-Nord e gran parte del Mezzogiorno.

Il grafico seguente mostra il livello di soddisfazione delle persone di 14 anni e più rispetto a sei aspetti del servizio ferroviario: frequenza delle corse, puntualità, possibilità di trovare posto a sedere, pulizia delle vetture, comodità degli orari e costo del biglietto.

Nel complesso emerge un quadro articolato. L'aspetto che raccoglie i giudizi più favorevoli è la possibilità di trovare posto a sedere, che supera nella maggior parte delle regioni il 75-80% di soddisfatti, con punte superiori all'80% nelle Marche, in Abruzzo e in Sardegna. Valutazioni generalmente positive si osservano anche per la frequenza delle corse e la comodità degli orari, soprattutto nelle regioni del Centro-Nord e nella Provincia autonoma di Bolzano, dove gli indicatori raggiungono livelli particolarmente elevati.

Meno favorevoli risultano invece i giudizi sulla puntualità dei treni e sulla pulizia delle vetture, che in molte regioni si attestano intorno al 50-60% di utenti soddisfatti, evidenziando margini di miglioramento nella qualità del servizio. L'indicatore con i valori più contenuti è la soddisfazione per il costo del biglietto, che raramente supera il 50% e in diverse regioni si colloca al di sotto del 45%, segnalando come il prezzo rappresenti uno degli aspetti maggiormente critici nella percezione degli utenti.

Grafico 6 – Persone di 14 anni che utilizzano il treno molto e abbastanza soddisfatte di alcuni aspetti del servizio ferroviario. Anno 2025 (valori%)



Dal punto di vista territoriale, Bolzano si distingue per livelli di soddisfazione molto elevati in quasi tutte le dimensioni considerate, mentre nelle regioni del Mezzogiorno i giudizi risultano generalmente più contenuti, pur con alcune eccezioni per la disponibilità di posti a sedere. Il grafico evidenzia come, accanto a un buon livello di soddisfazione per comfort e organizzazione del servizio, permangano criticità legate alla puntualità, alla pulizia e soprattutto al costo del trasporto ferroviario, aspetti sui quali interventi mirati potrebbero contribuire ad aumentare ulteriormente l'attrattività del treno.

L'analisi per ampiezza demografica del comune evidenzia differenze meno marcate rispetto a quelle osservate tra le regioni, ma permette comunque di individuare alcuni elementi di interesse. I residenti nei centri delle aree metropolitane esprimono i livelli di soddisfazione più elevati per la frequenza delle corse (72,1%) e per la comodità degli orari (69,2%), a conferma di un'offerta ferroviaria generalmente più intensa e articolata nelle grandi aree urbane.

Nei comuni di piccole dimensioni, in particolare quelli con fino a 2.000 abitanti, si registrano invece i giudizi più positivi sulla puntualità (55,8%), sulla possibilità di trovare posto a sedere (79,8%), sulla pulizia delle vetture (53,7%) e sul costo del biglietto (47,4%). Tali risultati possono essere ricondotti a un utilizzo meno intenso del servizio ferroviario e a livelli di affollamento inferiori rispetto alle grandi città.

La situazione meno favorevole riguarda la periferia delle aree metropolitane, dove si rilevano i valori più bassi per quasi tutti gli aspetti del servizio: frequenza delle corse (66,0%), disponibilità di posti a sedere (67,7%), pulizia delle vetture (47,1%), comodità degli orari (61,8%) e costo del biglietto (43,7%). Ciò suggerisce che proprio nelle aree caratterizzate da un intenso pendolarismo quotidiano permangano le maggiori criticità in termini di qualità percepita.

Nel complesso, i dati indicano che la soddisfazione degli utenti dipende non solo dalle caratteristiche dell'offerta ferroviaria regionale, ma anche dal contesto territoriale. Le grandi città beneficiano di una maggiore frequenza e di orari più favorevoli, mentre nei piccoli comuni gli utenti apprezzano maggiormente puntualità, comfort e convenienza economica del servizio. Le periferie metropolitane rappresentano invece l'ambito nel quale appaiono più evidenti i margini di miglioramento della qualità del trasporto ferroviario.

3. Le indagini di customer statisfaction nel settore pubblico

Le indagini di customer satisfaction rappresentano uno strumento essenziale per valutare la qualità dei servizi pubblici e orientarne il miglioramento continuo. L'obiettivo non è soltanto rilevare il grado di soddisfazione degli utenti, ma comprendere l'intera esperienza di fruizione del servizio, individuando i punti di forza e le criticità lungo tutto il percorso del cittadino.

Le principali amministrazioni pubbliche – tra cui INPS, Agenzia delle Entrate, INAIL, numerosi Comuni, Regioni e aziende sanitarie – realizzano periodicamente indagini di customer satisfaction utilizzando metodologie sempre più omogenee e indicatori riconosciuti a livello internazionale. Accanto ai tradizionali questionari di soddisfazione vengono oggi utilizzati indicatori quali il Customer Satisfaction Score (CSAT), il Customer Effort Score (CES) e il Net Promoter Score (NPS), che consentono di valutare rispettivamente il gradimento complessivo del servizio, la semplicità del percorso di utilizzo e la propensione degli utenti a raccomandare il servizio ad altri cittadini.

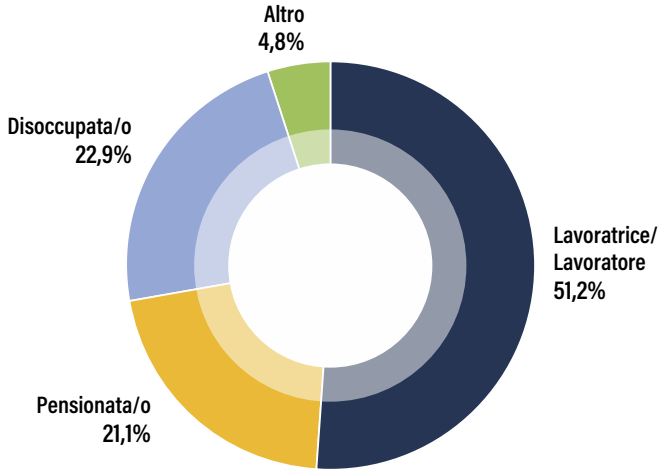
L'attenzione si è progressivamente spostata dalla sola qualità dell'erogazione alla Customer Experience, cioè all'intera esperienza vissuta dall'utente: dalla ricerca delle informazioni iniziali, all'accesso ai servizi digitali, fino alla conclusione della pratica e all'eventuale assistenza ricevuta. Questo approccio permette di individuare con maggiore precisione gli aspetti sui quali intervenire per semplificare le procedure, ridurre gli oneri amministrativi e migliorare la relazione tra cittadini e amministrazione.

In questo contesto, l'Agenzia delle Entrate, l'INPS e l'INL (Ispettorato Nazionale del Lavoro utilizzano le indagini di customer satisfaction per monitorare la qualità dei principali servizi digitali e individuare eventuali aree di miglioramento. Le rilevazioni analizzate in questo rapporto evidenziano, nel complesso, elevati livelli di soddisfazione e confermano il ruolo della digitalizzazione nel rendere i servizi pubblici più accessibili, efficienti e orientati alle esigenze degli utenti.

3.1. Principali risultati dell'indagine Customer Experience INPS 2025

L'indagine Customer Experience 2025 dell'INPS rappresenta uno strumento strategico per valutare la qualità percepita dei servizi e orientare le future azioni di miglioramento dell'Istituto. La rilevazione, realizzata tra novembre e dicembre 2025, ha consentito di raccogliere oltre 76 mila risposte, fornendo una base informativa ampia e statisticamente significativa per l'analisi dell'esperienza degli utenti lungo tutte le fasi di interazione con l'INPS.

Grafico 7 – Rispondenti alla customer satisfaction INPS per condizione lavorativa. Valori %. Anno 2025



I rispondenti rappresentano una platea eterogenea per età, condizione lavorativa e territorio di provenienza, con una prevalenza di utenti appartenenti alle fasce adulte e anziane della popolazione. La partecipazione all'indagine è risultata in lieve crescita rispetto all'anno precedente, confermando una crescente disponibilità dei cittadini a contribuire al miglioramento dei servizi pubblici attraverso la condivisione della propria esperienza.

L'elemento che emerge con maggiore evidenza dall'indagine è il consolidamento di un giudizio generalmente favorevole nei confronti dell'INPS e dei suoi canali di servizio. I dati mostrano infatti un miglioramento diffuso dei livelli di soddisfazione rispetto alle rilevazioni precedenti, in particolare per quanto riguarda la fruizione dei servizi digitali e la capacità dell'Istituto di accompagnare l'utente lungo il percorso di richiesta delle prestazioni.

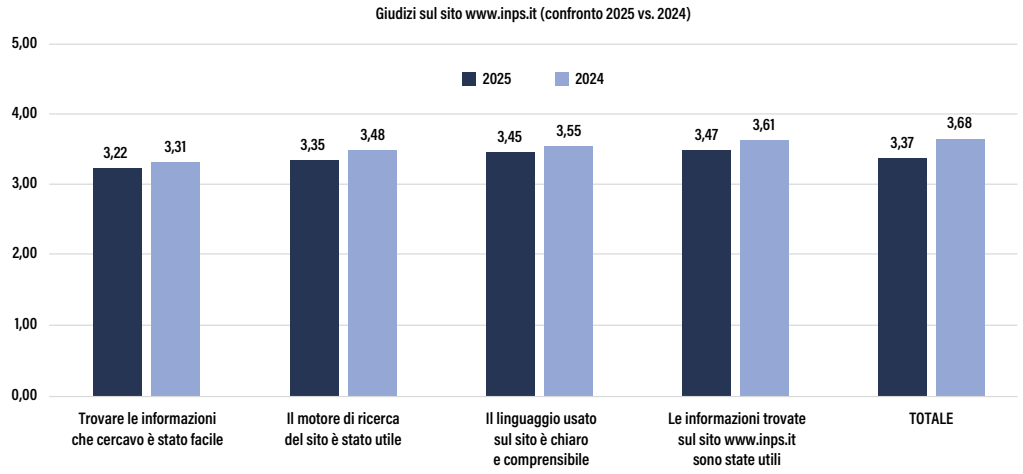
Un segnale particolarmente significativo riguarda l'aumento degli utenti che hanno completato l'intero iter della pratica senza la necessità di ricorrere a ulteriori richieste di supporto. Tale quota raggiunge il 79%, in netto miglioramento rispetto al 66,2% registrato nel 2024. Questo risultato suggerisce una crescente efficacia dei processi digitali, una maggiore chiarezza delle informazioni fornite e una migliore capacità dell'Istituto di guidare autonomamente il cittadino verso la conclusione della pratica. Parallelamente, cresce anche il ricorso alla ricerca preventiva di informazioni, segno di una maggiore consapevolezza degli utenti e di una più diffusa abitudine a utilizzare gli strumenti informativi messi a disposizione dall'INPS.

3.1.1 La valutazione dei canali di accesso e assistenza

I risultati relativi al portale web restituiscono un quadro articolato. Nella fase di presentazione della domanda, la valutazione media raggiunge nel 2025 4,05 su una scala da 1 a 5, in lieve aumento rispetto al 4,01 del 2024. Gli utenti esprimono giudizi particolarmente positivi sulla semplicità di compilazione della domanda (4,17), sull'utilità delle istruzioni (4,03) e sulla chiarezza del linguaggio e delle funzionalità (4,02).

Più critico risulta, invece, l'utilizzo del sito per la ricerca delle informazioni. Il giudizio complessivo passa da 3,68 nel 2024 a 3,37 nel 2025. In particolare, la facilità nel reperire le informazioni ricercate ottiene 3,22, l'utilità del motore di ricerca 3,35, la chiarezza del linguaggio 3,45 e l'utilità delle informazioni reperite 3,47. I dati segnalano quindi una specifica area di miglioramento nell'accessibilità e nella capacità di orientamento dell'utente all'interno del portale.

Grafico 8 – Utilizzo del sito INPS per la ricerca di informazioni. Anni 2024 e 2025



Anche il Contact Center registra risultati positivi, con una valutazione media pari a 4,13. L'aspetto maggiormente apprezzato riguarda la cortesia e la disponibilità degli operatori, che rappresentano uno dei principali punti di forza del servizio. Migliorano inoltre le valutazioni relative ai tempi di attesa e alla capacità di supportare efficacemente gli utenti nella gestione delle pratiche.

Gli Enti di Patronato continuano a rappresentare un punto di riferimento fondamentale sia nella fase di ricerca delle informazioni sia nella presentazione delle domande. Il loro utilizzo resta molto elevato e conferma l'importanza della rete territoriale di supporto nell'accompagnare i cittadini, soprattutto nei procedimenti più complessi.

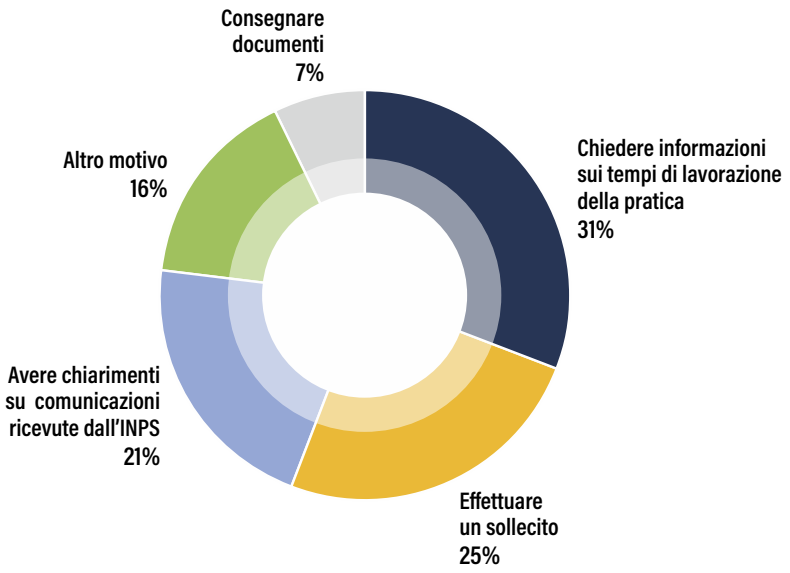
3.1.2 Le principali aree di soddisfazione e le criticità evidenziate dagli utenti

Dall'analisi emerge che gli utenti esprimono giudizi particolarmente positivi in relazione a tre aspetti fondamentali.

Il primo riguarda la semplicità delle procedure. La crescente digitalizzazione dei servizi e il miglioramento dell'usabilità delle piattaforme consentono agli utenti di gestire in modo sempre più autonomo le proprie pratiche.
Il secondo elemento riguarda la chiarezza delle informazioni. Le valutazioni evidenziano un miglioramento nella comprensibilità del linguaggio utilizzato dall'Istituto e nella qualità delle istruzioni fornite attraverso i diversi canali.

Infine, viene riconosciuta positivamente la qualità dell'assistenza ricevuta, soprattutto nei casi in cui si è reso necessario il contatto diretto con gli operatori dell'INPS.

Grafico 9 – Motivi del contatto con INPS successivo alla presentazione della domanda. Anno 2025

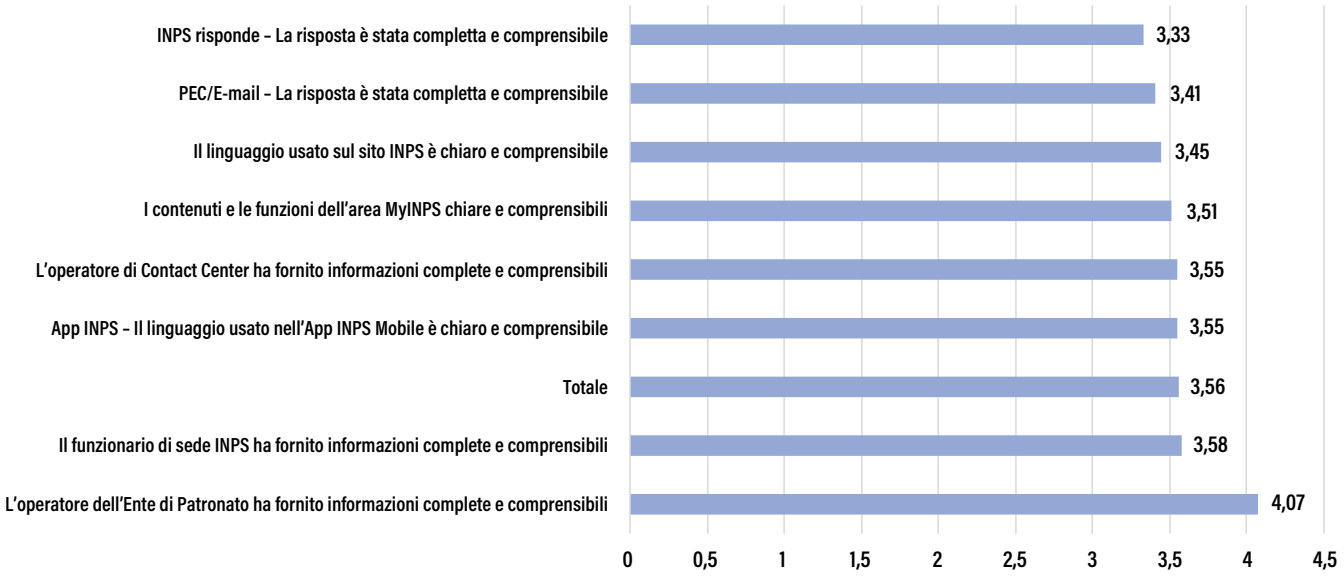


Tali risultati delineano un quadro di progressivo rafforzamento della fiducia degli utenti nei confronti dell'Istituto e della sua capacità di fornire servizi accessibili ed efficaci.

Accanto agli elementi positivi, l'indagine mette in luce alcune aree di miglioramento che meritano particolare attenzione.

Permangono criticità legate alla gestione di specifiche prestazioni caratterizzate da maggiore complessità amministrativa. In alcuni casi, infatti, le valutazioni espresse dagli utenti risultano inferiori alla soglia di soddisfazione individuata dall'Istituto, segnalando la necessità di interventi mirati di semplificazione e accompagnamento.

Grafico 10 – Giudizi sulla chiarezza e completezza delle informazioni ricercate e delle risposte ricevute. Anno 2025



Un ulteriore elemento di attenzione riguarda la necessità di rendere ancora più uniforme l'esperienza dell'utente lungo tutti i canali di contatto. Sebbene i livelli di soddisfazione risultino generalmente elevati, persistono differenze tra i diversi servizi e tra le varie tipologie di prestazione, suggerendo l'opportunità di rafforzare ulteriormente l'integrazione tra canali digitali, assistenza telefonica e supporto territoriale.

L'indagine evidenzia inoltre come una parte degli utenti continui a fare affidamento sui Patronati per orientarsi e completare le procedure, elemento che da un lato conferma il valore della rete di supporto, ma dall'altro suggerisce la necessità di proseguire nel percorso di semplificazione e autonomia digitale dei cittadini.

I risultati della Customer Experience 2025 delineano un quadro complessivamente positivo e in miglioramento rispetto agli anni precedenti. L'INPS viene percepito come un'amministrazione sempre più orientata alla semplificazione, alla digitalizzazione e alla qualità del servizio.

L'aumento della soddisfazione degli utenti, il miglioramento delle valutazioni attribuite ai principali canali di contatto e la crescente capacità dei cittadini di completare autonomamente le proprie pratiche rappresentano indicatori concreti dell'efficacia delle azioni intraprese dall'Istituto. Particolarmente significativo risulta l'aumento della quota di utenti che conclude l'iter della pratica senza necessità di ulteriori contatti con l'INPS (79% contro il 66,2% del 2024), indicatore di una maggiore efficacia dei servizi, della chiarezza delle informazioni fornite e del percorso di semplificazione intrapreso dall'Istituto.

Al tempo stesso, le criticità evidenziate dall'indagine costituiscono un'importante opportunità di miglioramento. L'ascolto sistematico degli utenti consente infatti di individuare con precisione gli ambiti nei quali intervenire per rafforzare ulteriormente l'accessibilità, la chiarezza e l'efficacia dei servizi, consolidando il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione pubblica.

3.2. Principali risultati dell'indagine Customer Experience dell'Agenzia delle Entrate

L'Agenzia delle Entrate orienta la propria offerta di servizi alle esigenze degli utenti, avvalendosi di un sistema strutturato di ascolto che comprende le indagini di Customer Satisfaction, la Carta dei Servizi e la procedura Reclami, elogi e suggerimenti.

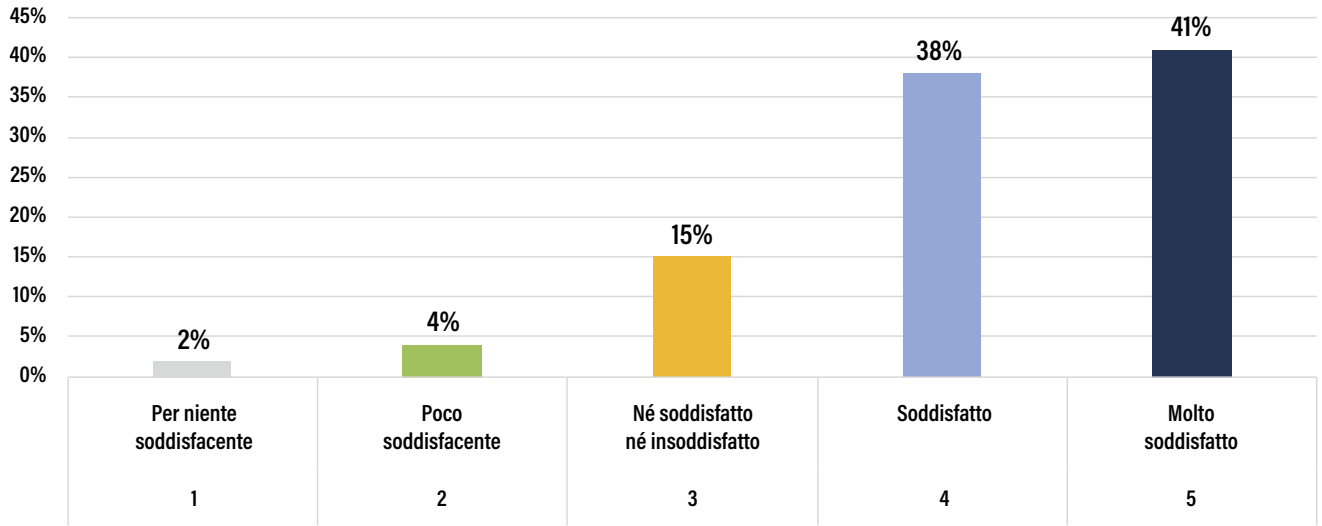
Le rilevazioni di Customer Satisfaction consentono non solo di misurare il livello di soddisfazione di cittadini e professionisti, ma anche di individuare bisogni ed aspettative emergenti, fornendo elementi utili per la progettazione e il miglioramento dei servizi, sia digitali sia in presenza. Il monitoraggio della qualità percepita rappresenta inoltre uno strumento strategico per adeguare l'offerta alle esigenze di specifiche categorie di utenti, in un'ottica di miglioramento continuo.

Nel tempo, le metodologie di indagine si sono evolute secondo l'approccio della Customer Experience, che analizza l'intero percorso di fruizione del servizio, dalla ricerca delle informazioni fino alla conclusione dell'interazione, raccogliendo feedback lungo tutte le fasi dell'esperienza utente.

3.2.1 Servizio di Consultazione delle Quotazioni OMI

L'indagine di customer satisfaction sul servizio di Consultazione delle Quotazioni OMI (Osservatorio del Mercato Immobiliare)[199] dell'Agenzia delle Entrate ha coinvolto 2.407 utenti che hanno utilizzato il servizio tra dicembre 2024 e aprile 2025. Il servizio consente di consultare i valori di riferimento degli immobili presenti sul territorio nazionale, distinti per area geografica, tipologia e stato di conservazione dell'immobile.

Grafico 11 – Valutazione degli utenti del servizio utilizzato. Anno 2025 (valori%)



I risultati evidenziano un elevato livello di soddisfazione. Il 79% degli utenti esprime un giudizio positivo sul servizio (soddisfatto e molto soddisfatt) e il 41% attribuisce il punteggio massimo. Anche la semplicità di utilizzo è valutata favorevolmente: il 79% degli utenti considera semplice accedere al servizio e il 77% ritiene semplice utilizzarlo. Inoltre, il 60% degli intervistati dichiara che consiglierebbe il servizio ad altri utenti.

Le informazioni rese disponibili sono considerate utili, con una valutazione media di 4,1 punti su 5. La modalità di consultazione più utilizzata è la ricerca testuale (75% degli utenti), seguita dalla navigazione su mappa tramite GEOPOI (28%) e dall'applicazione mobile (9%).

Le segnalazioni raccolte riguardano principalmente la necessità di rendere ancora più agevole la ricerca delle informazioni, semplificare alcuni passaggi di navigazione e migliorare ulteriormente la chiarezza dell'interfaccia. Nel complesso, l'indagine conferma che il servizio è percepito come uno strumento utile, affidabile e facilmente accessibile per la consultazione dei valori immobiliari sul territorio nazionale.

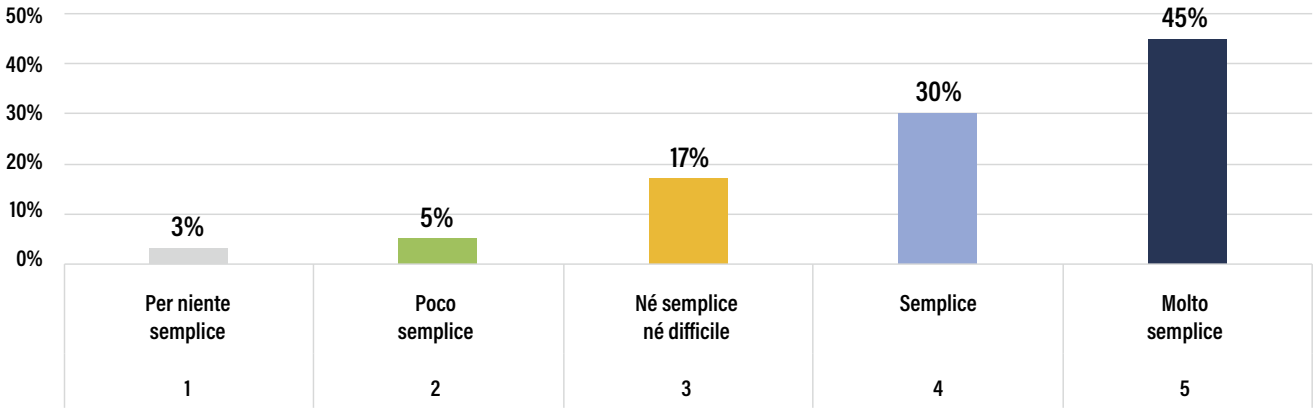
199 Il servizio di Consultazione delle Quotazioni OMI consente di accedere ai valori immobiliari riferiti all'ultimo semestre disponibile, elaborati dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) dell'Agenzia delle Entrate.

3.2.2 Servizio telematico Registrazione Atti Privati (RAP)

L'indagine di customer satisfaction sul servizio telematico Registrazione Atti Privati (RAP)[200] dell'Agenzia delle Entrate ha coinvolto 2.399 utenti che hanno utilizzato il servizio tra giugno e ottobre 2024. Il servizio consente di registrare online diverse tipologie di atti privati, evitando la necessità di recarsi presso gli uffici territoriali.

I risultati evidenziano un buon livello di soddisfazione generale. Il 75% degli utenti esprime un giudizio positivo sul servizio e il 44% assegna il punteggio massimo. Anche la semplicità di utilizzo è valutata favorevolmente: il 67% (Customer Effort Score[201] = % (5-4) - % (1-2)) degli utenti considera semplice l'accesso al servizio e il 62% ne valuta positivamente l'utilizzo. Più contenuta, ma comunque positiva, la valutazione relativa alla facilità di reperire le informazioni necessarie, che raggiunge il 45%.

Grafico 12 – Valutazione degli utenti sulla semplicità di accesso al servizio. Anno 2025 (valori%)



L'utilità del canale telematico emerge con particolare evidenza tra gli utenti che in passato avevano utilizzato il servizio presso gli uffici territoriali: il servizio online ottiene una valutazione media di 4,5 punti su 5 e il 70% degli intervistati gli attribuisce il punteggio massimo, riconoscendone i vantaggi in termini di comodità e rapidità.

La propensione a raccomandare il servizio ad altri utenti risulta positiva, con un Net Promoter Score pari a 35 e oltre la metà degli intervistati (54,5%) che si dichiara promotore del servizio. Inoltre, l'80% degli utenti non ha avuto bisogno di assistenza durante l'utilizzo.

L'indagine evidenzia alcuni possibili ambiti di miglioramento, in particolare il reperimento delle informazioni e la gestione delle difficoltà tecniche segnalate da una parte degli utenti. Le modifiche introdotte nel 2023 sono state comunque accolte favorevolmente tra coloro che avevano già utilizzato il servizio in precedenza, il 71% preferisce la nuova versione, giudicandola più semplice e intuitiva.

3.2.3 Dichiarazione 730 Precompilata 2024

La customer satisfaction relativa al servizio Dichiarazione 730 Precompilata[202] 2024 ha coinvolto 19.160 contribuenti che hanno trasmesso la dichiarazione tra luglio e settembre 2024[203]. L'indagine aveva l'obiettivo di valutare l'esperienza degli utenti nelle diverse fasi del processo, dall'accesso alle informazioni fino all'invio della dichiarazione, analizzando sia la modalità ordinaria sia quella semplificata.

200 Il servizio Registrazione Atti Privati - RAP Web dell'Agenzia delle Entrate consente la registrazione telematica dei contratti di comodato d'uso gratuito, dei contratti preliminari di compravendita e, dal 10 marzo 2025, anche dei verbali di distribuzione degli utili societari.
201 Customer Effort Score = % (5-4) - % (1-2) = 75% - 8%= 67%.
202 La dichiarazione 730 Precompilata è un servizio introdotto dall'Agenzia delle Entrate sia per chi presenta il modello 730 sia per chi presenta il modello Redditi.
203 L'indagine relativa all'anno 2025 ancora non è stata pubblicata.

Per valutare l'esperienza degli utenti sono stati utilizzati quattro indicatori, ciascuno dedicato a una specifica dimensione della qualità del servizio.

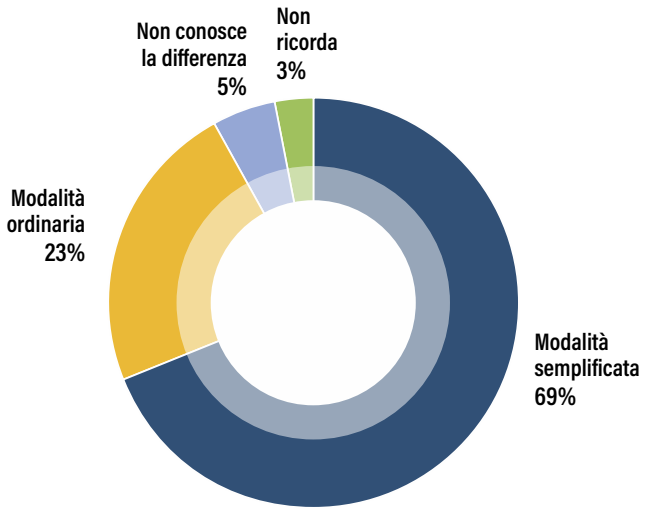
- Indice di Soddisfazione (IS): Misura il livello complessivo di soddisfazione degli utenti. È calcolato come media dei punteggi espressi su una scala Likert a cinque livelli, successivamente riportata su una scala da 0 a 100. Valori più elevati indicano una maggiore soddisfazione.
- Customer Satisfaction Score (CSAT): Misura la quota di utenti soddisfatti del servizio. È ottenuto sommando la percentuale di coloro che hanno espresso un giudizio 4 ("soddisfatto") o 5 ("molto soddisfatto") su una scala Likert a cinque livelli. L'indicatore assume valori compresi tra 0 e 100.
- Customer Effort Score (CES): Misura la semplicità percepita nell'utilizzo del servizio. È calcolato come differenza tra la percentuale di utenti che hanno percepito uno sforzo basso o molto basso (voti 4 e 5) e quella degli utenti che hanno percepito uno sforzo alto o molto alto (voti 1 e 2). Il CES varia tra -100 e +100: valori più elevati indicano un servizio più semplice da utilizzare.
- Net Promoter Score (NPS): Misura la propensione degli utenti a raccomandare il servizio. È calcolato come differenza tra la percentuale dei Promotori (voti 9-10) e quella dei Detrattori (voti 0-6) su una scala da 0 a 10; i voti 7 e 8 identificano gli utenti Passivi. L'indicatore assume valori compresi tra -100 e +100.

L'utilizzo congiunto di questi indicatori consente di analizzare il servizio sotto quattro prospettive complementari: soddisfazione complessiva (IS), gradimento (CSAT), facilità d'uso (CES) e propensione alla raccomandazione (NPS).

I risultati evidenziano un livello di soddisfazione molto elevato. L'Indice di Soddisfazione (IS) raggiunge l'83%, mentre il Customer Satisfaction Score (CSAT)[204] si attesta all'86%. La metà degli utenti assegna il punteggio massimo al servizio e oltre un terzo esprime una valutazione positiva pari a 4 su 5, confermando un gradimento diffuso e consolidato.

La modalità semplificata, introdotta accanto a quella ordinaria, risulta la più utilizzata, scelta dal 69% degli utenti. Le principali motivazioni riguardano la maggiore semplicità d'uso, la riduzione dei tempi di compilazione e l'interfaccia più intuitiva. La modalità ordinaria viene invece preferita soprattutto da chi necessita di modificare o integrare dati e informazioni presenti nella dichiarazione. Anche sotto il profilo della soddisfazione, la modalità semplificata registra risultati leggermente superiori rispetto a quella ordinaria.

Grafico 13 – Utenti per modalità di utilizzo del 730 precompilato. Anno 2025 (valori%)



204 Misurato su una scala Likert 1-5, il CSAT si ottiene dalla somma percentuale dei clienti soddisfatti (voto 4) e molto soddisfatti (voto 5) con un campo di variazione compreso tra 0 e 100. Misura il grado di soddisfazione degli utenti per valutare l'efficacia e l'accettazione del servi-

L'analisi della facilità di utilizzo mostra valutazioni particolarmente positive per l'accesso al servizio, che ottiene un Customer Effort Score (CES) pari all'80%, e per l'utilizzo della piattaforma, che raggiunge il 74%. Più contenuto risulta invece il giudizio relativo alla ricerca delle informazioni sul sito dell'Agenzia delle Entrate, che registra un CES del 63%, configurandosi come il principale ambito di miglioramento individuato dagli utenti.

L'indagine evidenzia inoltre come il servizio favorisca una crescente autonomia dei contribuenti. Il 22% degli intervistati ha utilizzato la dichiarazione precompilata in autonomia per la prima volta e, tra questi, quasi due terzi si affidavano in precedenza a intermediari quali CAF o commercialisti. Questo dato suggerisce che il servizio sta contribuendo a ridurre la dipendenza dall'assistenza esterna e a rendere più accessibile la gestione diretta degli adempimenti fiscali.

Le evidenze confermano l'efficacia della Dichiarazione 730 Precompilata come strumento digitale maturo, apprezzato dagli utenti per semplicità, praticità e rapidità. Restano tuttavia margini di miglioramento nell'area informativa e di supporto, che potrebbe essere ulteriormente rafforzata per rendere ancora più agevole l'esperienza dei contribuenti.

3.3. L'indagine di Customer Satisfaction dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro

L'indagine di customer satisfaction condotta dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) offre spunti di riflessione significativi, non solo in merito alla percezione degli utenti, ma anche riguardo alla capacità dell'Ispettorato di intercettare le complesse esigenze del mercato del lavoro contemporaneo.

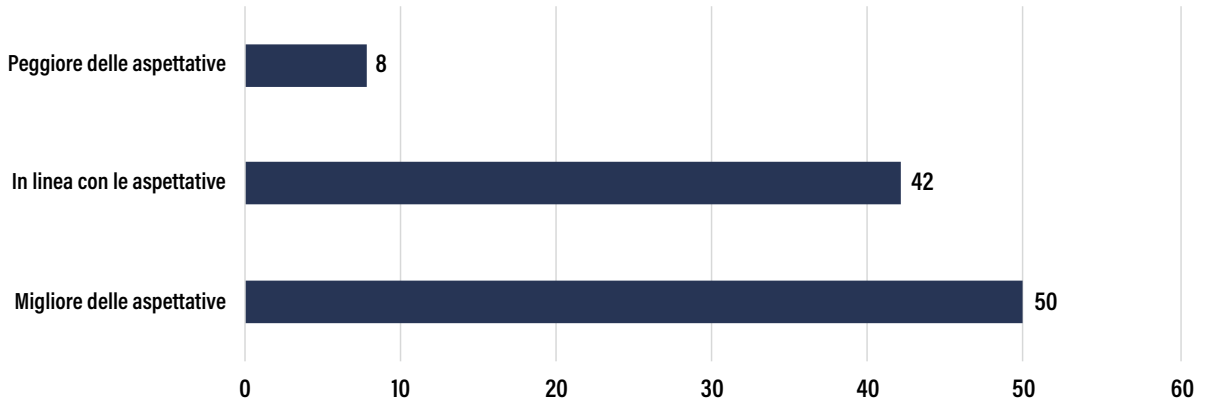
La rilevazione ha coinvolto 519 utenti attraverso un questionario online anonimo, compilato tra il 19 novembre e il 31 dicembre 2024. Lo strumento di rilevazione, articolato in 34 quesiti, ha analizzato quattro principali ambiti: le caratteristiche degli utenti, i motivi del contatto con l'Ispettorato, la valutazione del sito istituzionale e la qualità delle relazioni con gli uffici. Il campione è costituito prevalentemente da lavoratori dipendenti o loro delegati (74%), mentre circa un quarto è rappresentato da datori di lavoro o loro rappresentanti. L'età degli intervistati si concentra soprattutto nella fascia compresa tra i 31 e i 40 anni, mentre il titolo di studio più frequente è il diploma di scuola secondaria superiore. Si tratta quindi di un'utenza composta in larga misura da persone direttamente coinvolte nei rapporti di lavoro. Il campione ha permesso di mappare con precisione le istanze che quotidianamente convergono verso gli uffici dell'INL: dalle procedure di convalida delle dimissioni e la gestione delle controversie, fino alle più tecniche richieste di autorizzazione per il controllo a distanza. Tale varietà di contatti conferma il ruolo dell'Istituto come vero e proprio nodo nevralgico nelle relazioni industriali, capace di agire tanto come organo di tutela quanto come interlocutore di supporto alle imprese.

Un aspetto di particolare interesse emerso dall'indagine riguarda l'impatto del processo di digitalizzazione. L'ampliamento dei servizi online e l'adozione di strumenti di interazione remota non hanno soltanto ridotto le distanze tra Amministrazione e cittadino, ma hanno anche imposto una revisione profonda delle modalità di relazione. Il monitoraggio della soddisfazione degli utenti si è rivelato, in tal senso, una lente d'ingrandimento utile a valutare se e come l'innovazione tecnologica stia effettivamente traducendosi in maggiore accessibilità ed efficienza.

Certamente, come evidenziato nello stesso rapporto, la natura volontaria della partecipazione richiede cautela nell'estrapolazione statistica, non rendendo i risultati pienamente rappresentativi dell'intera platea nazionale. Esso si configura, piuttosto, come una bussola metodologica: un esercizio di trasparenza e di ascolto attivo che consente all'Ispettorato di identificare i punti di forza su cui investire e le aree di inefficienza su cui intervenire. In un contesto in cui il servizio pubblico è chiamato a rispondere a sfide sempre più rapide e diversificate, l'indagine di *customer satisfaction* dell'INL rappresenta, dunque, un esempio virtuoso di come l'Amministrazione possa costruire, insieme ai propri destinatari, un percorso di evoluzione condiviso e orientato alla qualità.

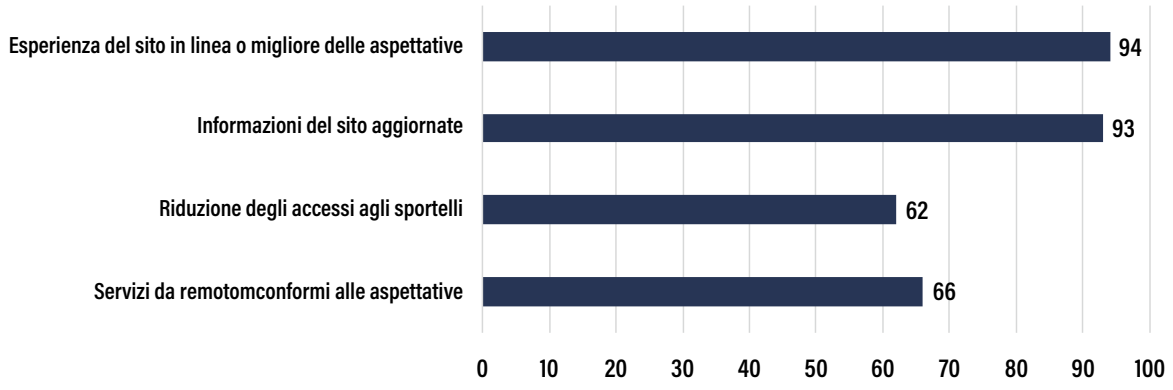
L'indagine di Customer Satisfaction evidenzia un livello di soddisfazione complessivamente elevato. I risultati mostrano un'amministrazione capace di rispondere efficacemente alle esigenze degli utenti, sia attraverso i servizi tradizionali sia mediante i canali digitali, confermando il percorso di innovazione intrapreso negli ultimi anni.

Grafico 14 – Esperienza degli utenti con gli uffici INL. Anno 2024 (valori%)



L'efficacia dell'azione amministrativa emerge con particolare evidenza dai giudizi espressi dagli utenti: l'88% dichiara che la problematica per la quale si è rivolto all'Ispettorato è stata risolta, mentre il 92% valuta l'esperienza complessiva con gli uffici in linea o superiore alle proprie aspettative. Anche la qualità del rapporto con il personale riceve valutazioni molto positive: l'85% degli intervistati si dichiara soddisfatto della disponibilità e della capacità degli operatori di comprendere le proprie esigenze, mentre l'84% apprezza la rapidità e l'efficacia nella gestione delle richieste.

Grafico 15 – Digitalizzazione dei diversi servizi. Anno 2024 (valori per 100 rispondenti)



Positivi risultano anche i giudizi sul sito istituzionale. Il 93% degli utenti ritiene aggiornate le informazioni pubblicate e circa tre utenti su quattro si dichiarano soddisfatti della facilità di reperimento delle informazioni e della loro chiarezza. Inoltre, il 94% valuta l'esperienza di navigazione in linea o migliore rispetto alle aspettative, a conferma della crescente efficacia degli strumenti digitali messi a disposizione dall'Amministrazione.

L'indagine evidenzia inoltre un progressivo consolidamento dei servizi da remoto. Il 66% degli intervistati ritiene che la qualità dei servizi erogati a distanza sia equivalente a quella degli sportelli fisici e il 62% dichiara di aver ridotto gli accessi agli uffici grazie all'utilizzo dei servizi online. Parallelamente cresce il ricorso al sito istituzionale come canale di contatto, il cui utilizzo è passato dall'8% della precedente rilevazione al 19% nel 2024, segnale di una progressiva affermazione della digitalizzazione dei servizi.

Nel complesso, l'indagine restituisce l'immagine di un'Amministrazione orientata al miglioramento continuo, nella quale la competenza del personale e lo sviluppo dei servizi digitali contribuiscono congiuntamente ad accrescere la qualità percepita dai cittadini e dalle imprese. Pur tenendo conto della limitata rappresentatività del campione, i risultati confermano l'efficacia del percorso di innovazione

organizzativa avviato dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro e forniscono indicazioni utili per orientare le future politiche di miglioramento dei servizi.

Accanto ai risultati positivi, l'indagine evidenzia tuttavia alcuni aspetti sui quali proseguire il percorso di miglioramento. La partecipazione all'indagine rimane limitata e non consente di considerare il campione pienamente rappresentativo dell'intera utenza. Sarà pertanto opportuno incrementare il numero dei partecipanti e consolidare ulteriormente gli strumenti di ascolto, così da disporre di informazioni sempre più robuste per orientare le politiche di miglioramento della qualità dei servizi.

3.4. Le esperienze comunali: due modelli di eccellenza per la valutazione della qualità dei servizi pubblici

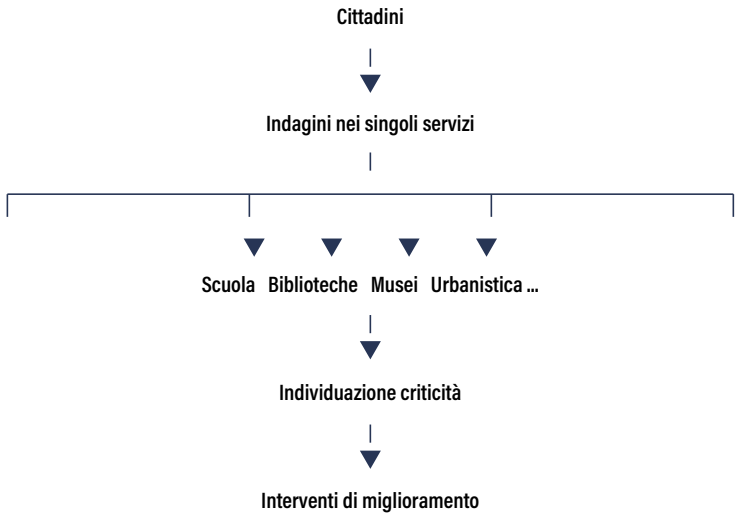
L'analisi delle esperienze realizzate dal Comune di Genova e dalla Città di Torino evidenzia come la customer satisfaction stia progressivamente assumendo un ruolo sempre più centrale nei processi di governo delle amministrazioni locali. In entrambi i casi, la rilevazione della soddisfazione degli utenti non rappresenta un semplice adempimento conoscitivo, ma costituisce uno strumento stabile di ascolto dei cittadini, di monitoraggio delle performance e di orientamento delle politiche di miglioramento.

Pur muovendosi all'interno dello stesso quadro di riferimento, le due amministrazioni hanno sviluppato modelli differenti ma complementari. Genova ha privilegiato un approccio fondato sull'estensione progressiva delle indagini a un numero molto ampio di servizi, costruendo un sistema capillare di monitoraggio della qualità percepita. Torino ha invece sviluppato un modello metodologico innovativo basato su un cruscotto direzionale della qualità, che consente di confrontare servizi molto diversi attraverso indicatori comuni e di utilizzare i risultati come strumento di governo dell'intera organizzazione. Entrambe le esperienze possono quindi essere considerate best practice nazionali, dalle quali trarre indicazioni utili per la costruzione di un sistema nazionale di valutazione della qualità dei servizi pubblici.

3.4.1 Il Comune di Genova: un sistema diffuso di monitoraggio della qualità

L'esperienza del Comune di Genova si distingue per l'ampiezza degli ambiti monitorati e per la continuità delle attività di rilevazione. L'Amministrazione ha progressivamente esteso la customer satisfaction a quasi tutti i principali servizi rivolti ai cittadini, costruendo un patrimonio informativo che consente di seguire nel tempo l'evoluzione della qualità percepita e di individuare tempestivamente le aree che richiedono interventi di miglioramento. La disponibilità di una serie storica consolidata e la pubblicazione sistematica dei risultati testimoniano una scelta organizzativa orientata alla trasparenza e all'ascolto permanente dell'utenza.

Figura 1 – Il modello Genova



Le indagini interessano servizi molto diversi tra loro: educazione, ristorazione scolastica, trasporto scolastico, biblioteche civiche, musei, urbanistica, sicurezza stradale e numerosi altri servizi comunali. Per ciascun ambito vengono predisposti questionari specifici, calibrati sulle caratteristiche del servizio e costruiti per analizzare non soltanto il giudizio complessivo degli utenti, ma anche gli aspetti che maggiormente influenzano la qualità percepita, quali l'accessibilità, la competenza del personale, la chiarezza delle informazioni, l'organizzazione del servizio e la capacità di rispondere ai bisogni dei cittadini.

I risultati delle indagini confermano livelli di soddisfazione generalmente elevati. Nei servizi educativi per la prima infanzia l'86% delle famiglie si dichiara soddisfatto o molto soddisfatto, mentre nella ristorazione scolastica vengono particolarmente apprezzate l'igiene degli ambienti (86%) e la cortesia del personale addetto alla distribuzione dei pasti (90%). Positivi risultano anche i giudizi sul trasporto scolastico per gli alunni con disabilità, dove la totalità degli utenti esprime valutazioni comprese tra "buono" ed "eccellente". Analogamente, il sistema bibliotecario e quello museale registrano livelli di gradimento elevati, soprattutto per la qualità dell'accoglienza, la professionalità del personale e l'organizzazione dei servizi.

Particolarmente significativo è il modo in cui il Comune utilizza le informazioni raccolte. Le criticità emerse dalle indagini non vengono considerate semplici elementi descrittivi, ma costituiscono il punto di partenza per la definizione di interventi correttivi. È il caso, ad esempio, dell'urbanistica, dove le valutazioni degli utenti hanno evidenziato la necessità di semplificare il linguaggio amministrativo, migliorare il portale informatico e riorganizzare il sistema degli appuntamenti. Analogamente, nel sistema bibliotecario sono stati programmati interventi per promuovere i servizi digitali, mentre nei musei sono state previste azioni di miglioramento della segnaletica e della comunicazione. La customer satisfaction diventa quindi uno strumento operativo di gestione e di innovazione dei servizi.

L'esperienza genovese dimostra come un monitoraggio esteso e continuativo possa contribuire a diffondere una cultura della valutazione all'interno dell'amministrazione, favorendo un miglioramento progressivo dei servizi e un dialogo costante con i cittadini.

3.4.2 Il Comune di Torino: il cruscotto direzionale della qualità

Se il punto di forza dell'esperienza genovese risiede nell'ampiezza del monitoraggio, la principale innovazione introdotta dalla Città di Torino riguarda invece la metodologia di analisi dei risultati.

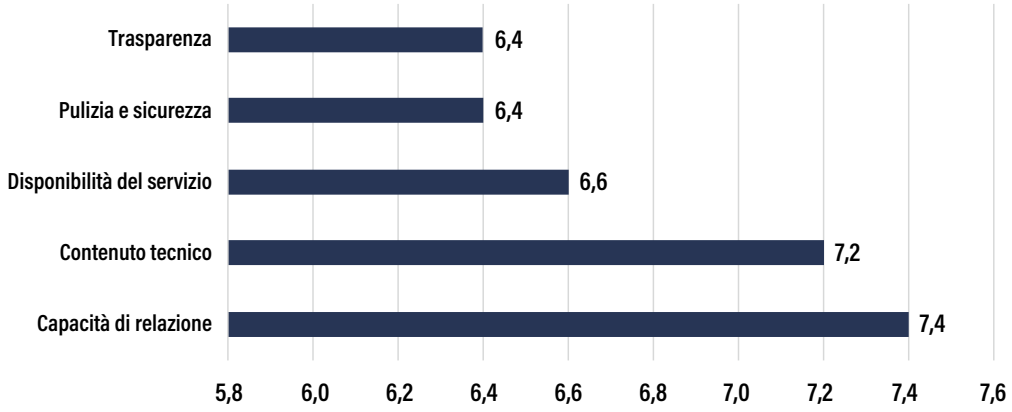
Il sistema di monitoraggio della qualità dei servizi pubblici del Comune di Torino si distingue per la capacità di integrare le informazioni provenienti dai diversi servizi in un unico quadro di valutazione.

Figura 2 – Il modello Torino

Il sistema di customer satisfaction è inserito nel Sistema Qualità dell'Ente e si basa su un modello che consente di sintetizzare le informazioni provenienti da numerose indagini in un cruscotto direzionale costruito su cinque dimensioni comuni della qualità. Tale impostazione permette di confrontare servizi profondamente diversi – dai servizi educativi ai servizi demografici, dalle biblioteche agli impianti sportivi, dai tributi agli sportelli per le imprese – utilizzando un linguaggio comune e indicatori omogenei. Si supera così la tradizionale frammentazione delle indagini settoriali, offrendo ai dirigenti una visione complessiva della qualità dell'azione amministrativa.

Il cruscotto prende in considerazione cinque dimensioni fondamentali: contenuto tecnico della prestazione, capacità di relazione con l'utenza, disponibilità e ampiezza del servizio, trasparenza e accessibilità delle informazioni, pulizia e sicurezza degli ambienti.

Grafico 16 – Cruscotto del comune di Torino. Anno 2025 (valori assoluti)



I risultati del 2025 mostrano che la dimensione maggiormente apprezzata dai cittadini è la capacità di relazione con l'utenza, con un punteggio medio pari a 7,40, seguita dal contenuto tecnico della prestazione (7,16). Le valutazioni meno elevate riguardano invece la trasparenza delle informazioni (6,37), la pulizia e sicurezza degli ambienti (6,39) e la disponibilità del servizio (6,56), indicando con precisione gli ambiti sui quali orientare le future azioni di miglioramento.

Un ulteriore elemento di interesse riguarda la maturità del sistema di monitoraggio. La prevalenza dei questionari compilati online (80%), la disponibilità di serie storiche e la stabilità dei risultati nel periodo 2021-2025 dimostrano che la customer satisfaction è ormai parte integrante dei processi di gestione dell'Amministrazione e costituisce uno strumento permanente di valutazione delle performance.

3.4.3 Due esperienze comunali a confronto

L'analisi comparata evidenzia come Genova e Torino rappresentino due modelli complementari di utilizzo della customer satisfaction nelle amministrazioni locali.

Tavola 4 – Confronto tra i due modelli comunali

Caratteristica	Comune di Genova	Comune di Torino
Obiettivo principale	Monitoraggio diffuso della qualità dei servizi	Governo della qualità mediante cruscotto direzionale
Servizi monitorati	Educazione, mense, biblioteche, musei, urbanistica, trasporto scolastico, sicurezza stradale e altri servizi	Servizi educativi, anagrafe, tributi, biblioteche, impianti sportivi, Polizia Locale, servizi alle imprese e altri servizi
Metodologia	Questionari specifici per ciascun servizio	Questionari riconducibili a cinque dimensioni comuni
Utilizzo dei risultati	Miglioramento dei singoli servizi	Supporto alla governance e alla programmazione
Punto di forza	Ampiezza del monitoraggio	Confrontabilità dei risultati
Best practice	Ascolto diffuso dei cittadini	Cruscotto direzionale della qualità

Il Comune di Genova costituisce una best practice per la diffusione capillare del monitoraggio, la varietà dei servizi coinvolti e la capacità di utilizzare i risultati per migliorare concretamente i singoli processi amministrativi.

La Città di Torino, invece, rappresenta una best practice dal punto di vista metodologico e organizzativo, grazie all'introduzione di un cruscotto sintetico di indicatori che consente di confrontare servizi diversi e di integrare la customer satisfaction nei processi di programmazione, controllo e miglioramento continuo.

Nel loro insieme, le due esperienze dimostrano che la valutazione della qualità percepita può evolvere da semplice rilevazione del gradimento a vero e proprio strumento di governance pubblica. Da un lato, Genova evidenzia l'importanza di un sistema diffuso di ascolto dei cittadini; dall'altro, Torino mostra come tali informazioni possano essere trasformate in indicatori strategici per il governo dell'organizzazione.

Per la relazione sui servizi pubblici del CNEL, queste esperienze offrono indicazioni particolarmente utili per la definizione di un modello nazionale di benchmarking della qualità dei servizi pubblici. L'integrazione tra monitoraggio continuo, trasparenza dei risultati, indicatori comparabili e utilizzo sistematico delle evidenze raccolte rappresenta infatti una condizione essenziale per rafforzare l'efficacia delle amministrazioni, promuovere il miglioramento continuo e consolidare un rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni.

3.5. Dalle esperienze delle amministrazioni a un sistema nazionale di monitoraggio della qualità dei servizi pubblici

L'analisi delle esperienze considerate nel capitolo mostra come la misurazione della soddisfazione degli utenti abbia progressivamente superato la funzione originaria di semplice rilevazione del gradimento. Nei casi esaminati, la *customer satisfaction* e, sempre più frequentemente, la *customer experience* sono utilizzate per conoscere il punto di vista degli utenti, individuare criticità nei processi di erogazione, orientare interventi di miglioramento e accompagnare la trasformazione organizzativa e digitale delle amministrazioni.

Non emerge, tuttavia, un modello unico. Le esperienze analizzate presentano caratteristiche diverse, determinate dalla natura dei servizi erogati, dalla dimensione delle amministrazioni, dalle caratteristiche dell'utenza e dagli obiettivi assegnati alle rilevazioni. Proprio questa pluralità rappresenta un patrimonio di esperienze dal quale è possibile ricavare alcuni elementi comuni utili alla costruzione di un quadro nazionale.

Tavola 5 – Modelli di rilevazione della qualità percepita e principali elementi distintivi

Amministrazione	Modello	Elemento distintivo	Punti di forza	Utilizzo dei risultati
Comune di Genova	Monitoraggio diffuso	Estensione delle rilevazioni a numerosi servizi	Ascolto sistematico dell'utenza	Interventi di miglioramento sui singoli servizi
Comune di Torino	Cruscotto direzionale	Indicatori comuni a servizi differenti	Lettura integrata della qualità	Programmazione, confronto interno e benchmarking
INPS	Customer Experience	Integrazione dei diversi canali di contatto	Lettura del percorso dell'utente e multicanalità	Miglioramento dell'esperienza di accesso e fruizione
INL	Customer Satisfaction	Analisi della qualità dei servizi e dei processi	Individuazione delle criticità organizzative	Miglioramento dei processi
Agenzia delle Entrate	Customer Experience	Integrazione tra ascolto dell'utenza, semplificazione e servizi digitali	Innovazione dei servizi	Evoluzione organizzativa e digitale

Il confronto consente di individuare funzioni diverse ma complementari della misurazione della qualità percepita.

Il Comune di Genova rappresenta una buona pratica per la capacità di estendere il monitoraggio a un numero molto elevato di servizi e di utilizzare i risultati per individuare interventi puntuali di miglioramento. Il Comune di Torino compie un passaggio ulteriore sul piano metodologico, ricomponendo le diverse rilevazioni in un cruscotto basato su dimensioni comuni della qualità: ciò consente non soltanto di conoscere il giudizio degli utenti, ma anche di confrontare servizi differenti e di individuare punti di forza e criticità trasversali all'amministrazione.

Le Amministrazioni centrali mostrano, a loro volta, l'evoluzione dalla *customer satisfaction* verso una concezione più ampia di *customer experience*. Nel caso dell'INPS assume particolare rilievo la lettura integrata dei diversi punti di contatto – sede, portale web, Contact Center e patronati – che consente di osservare l'esperienza dell'utente lungo differenti modalità di accesso al servizio. L'INL utilizza le rilevazioni per individuare aspetti della qualità dei servizi e dei processi suscettibili di miglioramento, mentre l'Agenzia delle Entrate collega sempre più strettamente l'ascolto dell'utenza alla semplificazione e all'evoluzione dei servizi digitali.

Le esperienze esaminate suggeriscono quindi di superare una concezione della *customer satisfaction* come insieme di rilevazioni autonome e non confrontabili. La prospettiva più promettente appare quella di un sistema multilivello, capace di conservare la specificità dei singoli servizi ma, nello stesso tempo, di individuare un nucleo essenziale di dimensioni comuni della qualità.

L'analisi comparata evidenzia cinque requisiti chiave: la continuità delle rilevazioni nel tempo, l'utilizzo di indicatori comparabili, la pubblicazione trasparente dei risultati, il collegamento tra customer satisfaction e ciclo della performance e, soprattutto, l'impiego sistematico delle evidenze raccolte per orientare le decisioni organizzative.

Le esperienze analizzate dimostrano che la customer satisfaction produce il massimo valore quando viene considerata non come un'attività di rilevazione isolata, ma come parte integrante della governance pubblica. In questa prospettiva, la misurazione della qualità percepita diventa uno strumento di

accountability verso i cittadini, di supporto alle decisioni dei dirigenti e di promozione del miglioramento continuo dei servizi, contribuendo a rafforzare l'efficacia, la trasparenza e l'affidabilità delle amministrazioni pubbliche.

Un secondo passaggio riguarda la comparabilità. L'obiettivo non dovrebbe essere quello di imporre questionari identici ad amministrazioni e servizi profondamente differenti. Sarebbe invece utile individuare alcune dimensioni trasversali – accessibilità, tempestività, chiarezza delle informazioni, competenza e capacità relazionale del personale, efficacia della risposta, facilità di utilizzo dei canali digitali – lasciando alle singole amministrazioni la possibilità di affiancare indicatori specifici coerenti con le caratteristiche dei servizi erogati. L'esperienza del cruscotto torinese appare, sotto questo profilo, particolarmente interessante.

La pluralità dei sistemi esistenti costituisce una ricchezza, ma rende difficile disporre di una lettura complessiva e comparabile della qualità percepita dei servizi pubblici. Il valore aggiunto di un'osservazione nazionale potrebbe consistere non nella produzione di una nuova rilevazione centralizzata, ma nella capacità di mettere a sistema le informazioni già prodotte dalle amministrazioni, valorizzandone le migliori pratiche e favorendo progressivamente la convergenza verso criteri comuni.

In questa prospettiva, il CNEL potrebbe contribuire a promuovere un quadro condiviso di osservazione della qualità dei servizi pubblici, attraverso la ricognizione periodica delle esperienze, l'individuazione di un set essenziale di dimensioni confrontabili, la diffusione delle pratiche più efficaci e la promozione del benchmarking tra amministrazioni. Un simile approccio permetterebbe di valorizzare ciò che già esiste, evitando di sovrapporre nuovi adempimenti ai sistemi di monitoraggio delle amministrazioni.

Il punto di arrivo sarebbe quindi un sistema nel quale qualità erogata, qualità percepita e capacità di miglioramento possano essere lette congiuntamente. Le indagini sulla soddisfazione assumerebbero così pienamente la funzione di strumento di accountability: non soltanto chiedere ai cittadini quanto siano soddisfatti, ma rendere visibile che cosa l'amministrazione ha appreso dall'ascolto e che cosa ha modificato di conseguenza.

È questo, in definitiva, il principale insegnamento che emerge dalle esperienze analizzate nel capitolo: la qualità dei servizi pubblici non si misura soltanto attraverso la disponibilità delle prestazioni o il rispetto degli standard amministrativi, ma anche attraverso la capacità delle istituzioni di ascoltare gli utenti, confrontare i risultati, rendere conto delle criticità e trasformare le evidenze raccolte in azioni verificabili di miglioramento. In tale prospettiva, un sistema nazionale di monitoraggio della qualità percepita può diventare non un ulteriore adempimento, ma uno strumento per rafforzare la capacità delle amministrazioni di apprendere dai cittadini e rendere conto dei risultati ottenuti.

APPENDICE
Le buone pratiche dai territori: il premio CNEL "Impatto PA"

a cura di Emanuele Padovani[205]

1. Introduzione

Nell'ambito dei lavori per la Relazione annuale del CNEL è stato previsto, in continuità con la positiva esperienza degli anni precedenti, l'inserimento dell'iniziativa "Premio CNEL IMPATTO PA", destinato al riconoscimento di buone pratiche della PA, con l'obiettivo di mettere in luce le eccellenze sviluppate, sia a livello centrale sia locale nei vari territori, con l'ultima finalità di fornire esempi positivi delle attività svolte dalle organizzazioni pubbliche, replicabili in altri contesti operativi, secondo la prospettiva dell'utilizzatore finale dei servizi.

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

L'edizione 2026 testimonia la crescente attenzione verso questo modello: le segnalazioni pervenute hanno raggiunto quota 86, un numero in aumento rispetto allo scorso anno. Un risultato che dimostra non solo l'interesse suscitato dall'iniziativa, ma anche la disponibilità diffusa a riconoscere e valorizzare le esperienze positive della pubblica amministrazione.

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

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

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

205 Di Emanuele Padovani, Professore di Public Management & Accounting e Direttore del Dottorato Public Governance Management and Policy (Public-GOMAP) presso l'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Aziendali.

2. Il metodo di lavoro

Per individuare un metodo di lavoro per la selezione delle migliori pratiche territoriali, sono state esaminate e valutate varie iniziative simili avviate nel contesto italiano, europeo ed internazionale, tra cui:

- il "Premio PA a colori" del Forum PA, istituito nel 2024[206];
- l'"European Public Sector Award – EPSA" dell'European Institute of Public Administration - EIPA, Maastricht, NL, attivo dal 2009 (con 8 edizioni biennali svolte)[207];
- il "Public Administration Awards in Western Balcans", organizzato dalla Regional School of Public Administration - RESPA (organismo di cooperazione tra Commissione Europea e Banca Mondiale), avviati nel 2020 (con 2 edizioni biennali realizzate)[208].

Nell'analisi di queste iniziative, sono state studiate le categorie delle buone pratiche, i metodi di selezione, i criteri di valutazione, così come il processo di valutazione. L'obiettivo è stato quello di sviluppare il modello CNEL "Impatto PA" unico e distintivo rispetto a quelli già esistenti, in linea con gli obiettivi stabiliti.

Categorie

La definizione di alcune categorie, ossia i temi attraverso i quali raggruppare le buone pratiche segnalate è stata ideata per comprendere a quale macro-area tematica gli utenti finali prestino maggiore attenzione. Nel processo di definizione sono stati adottati due criteri principali: limitare il numero e collegarle alle linee guida già stabilite a livello strategico-istituzionale. Rispetto alle iniziative prese in considerazione, il numero di categorie varia da un minimo di tre (in due casi) a un massimo di sette (nell'iniziativa del Forum PA). Allo stesso tempo, DG Reform della Commissione Europea ha recentemente lanciato la misura ComPAct, volta a migliorare le capacità e la qualità delle pubbliche amministrazioni a livello centrale, regionale e locale. Questa iniziativa mira a rendere le amministrazioni pubbliche meno burocratiche, più rapide nella fornitura dei servizi, più trasparenti e più vicine ai cittadini, attraverso tre pilastri fondamentali: la cooperazione tra le pubbliche amministrazioni, la digitalizzazione e la transizione verde. Di conseguenza, la focalizzazione strategica a livello europeo si concentra su tre temi, due dei quali sono già stati considerati da tutte le iniziative analizzate: la digitalizzazione e la transizione verde. La terza categoria, considerando anche gli utenti finali, è la partecipazione e la cooperazione dei cittadini, individualmente o in forma associata, nella produzione dei servizi pubblici. Questo aspetto amplia il primo pilastro del ComPAct coinvolgendo attivamente attori esterni alla pubblica amministrazione nella co-produzione e co-progettazione dei servizi, in linea con le teorie e le pratiche più aggiornate di public management283[209].

Sono state, pertanto, individuate le seguenti tre categorie di buone pratiche:

- *Digitalizzazione*: processo di trasformazione dei servizi e delle attività amministrative tradizionali in forme digitali, utilizzando tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT); grazie a questo processo si migliora l'efficienza, la trasparenza e l'accessibilità dei servizi pubblici, semplificando le procedure e riducendo i tempi di risposta; la digitalizzazione può coinvolgere una vasta gamma di iniziative, tra cui la creazione di portali online per l'erogazione di servizi pubblici, l'implementazione di sistemi di gestione elettronica dei documenti, l'automatizzazione dei processi amministrativi mediante l'uso di software specifici; la digitalizzazione può inoltre favorire.
- *Transizione verde*: processo di adozione di politiche, pratiche e tecnologie volte a ridurre l'impatto ambientale delle attività della PA e a promuovere la sostenibilità ambientale, attraverso la riduzione dell'impronta ambientale (riduzione energia, acqua, rifiuti, emissioni gas serra), l'utilizzo di energie rinnovabili, la promozione della mobilità sostenibile (trasporto pubblico e mobilità dolce), l'adozione di pratiche di acquisto sostenibile, la sensibilizzazione e il coinvolgimento dei cittadini, la sensibilizzazione e l'attuazione di processi di riciclo e di ri-uso dei prodotti
- *Partecipazione e cooperazione dei cittadini*: partecipazione e cooperazione attiva dei cittadini nella PA attraverso il coinvolgimento diretto nel processo decisionale e nell'erogazione dei servizi pubblici,

206 https://access.networkdigital360.it/hubfs/FPA/PREMIO%20PA%20A%20COLORI%202024/REGOLAMENTO_Premio_FORUMPA2024.pdf?__hstc=258166549.7d6603ab4b294811e3e532f3156c2cd5.1709728493637.1709728493637.1709728493637.1&__hssc=258166549.3.1709728493637&__hsfp=351569939.

207 https://www.eipa.eu/epsa-2023/.

208 https://www.respaweb.eu/102/pages/59/about.

209 Ad esempio, Cepiku, D., Marsilio, M., Sicilia, M. and Vainieri, M. (2020), The Co-production of Public Services, Springer Books, Palgrave Macmillan, Cham.

consentendo loro di influenzare le politiche e contribuire alla progettazione e all'implementazione dei servizi; queste forme di partecipazione includono la consultazione pubblica, la co-progettazione e la co-produzione dei servizi, nonché la collaborazione della PA con organizzazioni della società civile; questo approccio non si limita alla trasparenza e all'accesso alle informazioni, ma include anche il supporto dei cittadini alla PA nell'erogazione dei servizi al fine di fronteggiare cotesti di risorse limitate.

Metodo di selezione, raccolta delle informazioni e assegnazione del premio "Impatto PA"
Il metodo di lavoro si è distinto per la selezione delle buone pratiche da parte dei consumatori stessi, ossia gli utilizzatori finali del servizio. A differenza delle tre iniziative analizzate, in cui sono le organizzazioni della pubblica amministrazione ad autocandidarsi, in questo caso la selezione delle buone pratiche è svolta dal Forum Permanente per la Cultura del Consumo Responsabile e Sostenibile, istituito presso il CNEL nel 2023, in rappresentanza diretta dei consumatori e dai Consiglieri CNEL. Questo approccio rappresenta l'elemento cardine del metodo di lavoro adottato

Fase 1 – Selezione delle buone pratiche da parte del Forum Permanente per la Cultura del Consumo Responsabile e Sostenibile e dai Consiglieri CNEL
Ciascuna organizzazione del Forum e i Consiglieri CNEL, in qualità di referenti delle varie organizzazioni di appartenenza, segnalano, su base volontaria e in totale autonomia, quelle che ritengono essere buone pratiche di pubbliche amministrazioni. Le segnalazioni sono strutturate in modo tale da raccogliere le informazioni essenziali per verificarne l'eleggibilità, quali l'appartenenza alla pubblica amministrazione o lo status di società partecipata, almeno a maggioranza, dalla PA e l'aver realizzato progetti con risultati potenzialmente misurabili. Vengono quindi esclusi d'ufficio i progetti presentati da soggetti al di fuori di tali criteri o che fanno riferimento esclusivamente a sviluppi futuri non ancora realizzati.

Fase 2 – Raccolta delle informazioni rilevanti
Successivamente, le amministrazioni pubbliche titolari dei progetti selezionati sono invitate a compilare un modulo strutturato per la raccolta di informazioni più dettagliate, finalizzato all'acquisizione dei dati necessari per l'assegnazione del premio. In particolare, la struttura di raccolta delle informazioni è la seguente:

1. *Riferimenti del servizio segnalato*: denominazione del servizio, amministrazione/i di riferimento, indirizzo, nominativo del referente e relativi contatti;
2. *Descrizione della pratica*: servizio erogato, governance e diffusione sul territorio;
3. *Capacità del servizio di lavorare sulla sostenibilità, economica, sociale e ambientale*;
4. *Capacità di coinvolgimento degli stakeholders, con particolare riferimento ai giovani*;
5. *Risultati e impatti*;
6. *Replicabilità e scalabilità del servizio*;
7. *Ulteriori informazioni utili a valutare la qualità del servizio*.

Fase 3 – Attribuzione del premio CNEL "Impatto PA"
Dall'analisi dei risultati emersi nella prima edizione del 2024, si è ritenuto opportuno riorganizzare l'iniziativa prevedendo un raggruppamento delle amministrazioni in base a criteri di omogeneità.

Nel rispetto dei canoni scientifici che caratterizzano il premio, è stata assunta come riferimento, a partire dalla seconda edizione 2025, la classificazione in comparti propria della contrattazione collettiva pubblica, applicata con la necessaria flessibilità. In tal modo ciascun raggruppamento di amministrazioni ottiene un riconoscimento come miglior "buona pratica" in un confronto tra amministrazioni omogenee per platea di utenti cui forniscono i servizi, per governance e per risorse finanziarie.

I raggruppamenti individuati ed approvati dalla commissione di valutazione sono sei e, precisamente, Funzioni centrali; Funzioni locali; Istruzione; Salute; Agenzie, Autorità, Associazioni e consorzi; Società partecipate.

Il premio CNEL "Impatto PA", assegnato a sei buone pratiche, è attribuito in funzione dei criteri di valutazione, esposti nella sezione successiva, da una Commissione istruttoria di valutazione dei requisiti e delle caratteristiche composta da un massimo di 20 componenti, anche in relazione al numero di pratiche pervenute, e nominata con determinazione del Presidente del CNEL.

I membri della Commissione sono individuati tra dirigenti e funzionari del Dipartimento della Funzione Pubblica, dell'Unione Province Italiane (UPI), l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e della Conferenza delle Regioni e delle province autonome e docenti universitari. A completare la commissione, sono stati inseriti anche dirigenti e Consiglieri del CNEL. La nomina, frutto degli accordi interistituzionali sottoscritti dal CNEL con il Ministero per la Pubblica Amministrazione, con l'UPI, l'ANCI e dal Protocollo d'Intesa con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, trova la propria ragion d'essere nella volontà di rappresentare adeguatamente ed in condizioni paritarie i livelli, centrale e locali, nei quali è articolata l'amministrazione pubblica in Italia. Accanto ai componenti provenienti direttamente dal mondo PA, per garantire neutralità e trasparenza sono stati nominati esperti esterni, scelti tra i professori universitari di alcuni atenei nazionali, che si occupano di public management.

Ogni progetto è valutato da almeno tre membri della Commissione, individuati tramite assegnazione casuale, assicurando l'assenza di potenziali conflitti di interesse. Ciascun valutatore o valutatrice ha a disposizione una scheda per la valutazione di ciascuna buona pratica, in cui per ciascuno dei sei criteri di valutazione è attribuito un punteggio su una scala da 0 a 5:

0 – informazione non disponibile
1 – criterio soddisfatto in modo estremamente scarso
2 – criterio soddisfatto in modo scarso
3 – criterio soddisfatto in modo intermedio
4 – criterio soddisfatto in modo elevato
5 – criterio soddisfatto in pieno

Solo per il criterio "1. Sostenibilità economica", la valutazione è esclusivamente dicotomica, o 0 (assenza di sostenibilità economica o mancanza di informazioni) o 1 (presenza di sostenibilità economica).

Oltre al punteggio, ciascun valutatore o valutatrice sviluppa un breve commento che giustifica il punteggio di ciascun criterio. Eventuali divergenze in merito alle classificazioni per categorie fornite dai membri della commissione di valutazione o rispetto a quelle individuate nelle fasi precedenti, sono risolte dal responsabile del premio.

Una volta che tutti i valutatori e tutte le valutatrici hanno concluso i lavori di valutazione, si svolge un incontro in cui sono discussi i progetti i cui punteggi hanno uno scarto massimo di 6 punti ed oltre (ad esempio se il progetto A è valutato 23, 25 e 26, non è preso in considerazione, mentre se il progetto B è valutato 20, 23 e 27, allora è discusso). Durante l'incontro, i singoli progetti vengono discussi con l'obiettivo di raggiungere un consenso e armonizzare le valutazioni dei membri della commissione, riducendo eventuali discrepanze. Qualora la discussione non conduca a un accordo, resta comunque la possibilità di mantenere invariate le valutazioni iniziali.

L'assegnazione del premio avviene in occasione della presentazione ufficiale della presente Relazione ed è comunicata sui canali di comunicazione ufficiali del CNEL.

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

Per l'edizione 2026, la commissione di valutazione ha deciso di attribuire quattro menzioni speciali intitolate, rispettivamente, "Formazione, giovani e territorio", "Rigenerazione urbana", "Energia e comunità" e "Differenziare col digitale".

Criteri di valutazione per il premio "Impatto PA"

Sei sono i criteri di valutazione delle buone pratiche per il premio CNEL "Impatto PA".

1. *Sostenibilità economica*: evidenze di meccanismi di finanziamento che garantiscono la continuità della pratica nel medio-lungo periodo e che non dipendano o dipendano in misura limitata da contributi una tantum.

2. *Sostenibilità sociale*: evidenze della capacità di promuovere relazioni e dinamiche sociali che mirino al benessere a lungo termine delle persone, assicurando equità e giustizia sociale per tutti i membri della comunità coinvolta; evidenze di misure volte a garantire la coesistenza pacifica delle comunità all'interno di un determinato territorio di riferimento.
3. *Sostenibilità ambientale*[210]: evidenze della capacità di gestire responsabilmente le risorse naturali attraverso la riduzione dell'impatto ambientale delle attività umane, la protezione della biodiversità e degli ecosistemi per il miglioramento della qualità dell'aria, dell'acqua e del suolo.
4. *Coinvolgimento stakeholder, con particolare riferimento ai giovani*[211]: evidenze della consultazione, partecipazione e cooperazione dei cittadini, delle imprese e della società civile alla progettazione, sviluppo e realizzazione della pratica; è data particolare importanza al coinvolgimento dei giovani (il punteggio massimo per questo criterio è attribuibile solo in presenza di un loro esplicito coinvolgimento).
5. *Risultati e impatti*: evidenza del raggiungimento degli obiettivi e delle attività programmate attraverso prove concrete (indicatori, misure, etc.) dei benefici, impatti e risultati tangibili; indicazione dei metodi di monitoraggio attraverso strumenti quantitativi e/o qualitativi (con particolare attenzione alle analisi di soddisfazione dell'utenza o degli stakeholder).
6. *Trasferibilità ad altri contesti:* dimostrazione di come il caso possa fornire spunti utili attraverso le "lezioni rilevanti" emerse, rendendolo significativo per altre organizzazioni; ciò si traduce nella possibilità di una replicazione o adattamento efficace in contesti diversi.

210 Pur essendo presente una categoria specifica di buone pratiche per la transizione verde (sostenibilità ambientale), si dovrebbe comunque osservare un certo livello minimo di sostenibilità ambientale anche nelle altre categorie di buone pratiche dei servizi pubblici.

211 Pur essendo presente una categoria specifica di buone pratiche per la partecipazione e cooperazione dei cittadini, si dovrebbe comunque osservare un certo livello minimo di coinvolgimento anche nelle altre categorie di buone pratiche dei servizi pubblici.

3. Il percorso di selezione delle buone pratiche e del premio CNEL "Impatto PA" 2026

Il percorso di selezione delle buone pratiche e di attribuzione del premio CNEL "Impatto PA" per la terza edizione, 2026, è il seguente:

Fase 1 – Segnalazione delle buone pratiche da parte del Forum Permanente per la Cultura del Consumo Responsabile e Sostenibile e dai Consiglieri CNEL:
Marzo – Maggio 2026
Nr pratiche segnalate: 86

Fase 2 – Raccolta delle informazioni rilevanti:
Giugno – Luglio 2026
Nr pratiche istruite: 64

Fase 3 – Attribuzione del premio "Impatto PA":
Luglio – Ottobre 2026
Nr pratiche premiate: 6
Nr pratiche che ricevono menzione speciale: 4

Relazione sui
servizi pubblici 2026

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Viale David Lubin, 2
00196 Roma - Italia
Telefono: 06 36921
www.cnel.it

Tutti i diritti riservati.
È consentita la riproduzione a fini non commerciali, a condizione di citare la fonte.

ISBN 9791281448049

FSC
www.fsc.org
MISTO
Carta | A sostegno della gestione forestale responsabile
FSC® C119002

Stampato nel mese di ottobre 2026

REPUBBLICA ITALIANA
CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE ECONOMIA E LAVORO

cnel.it