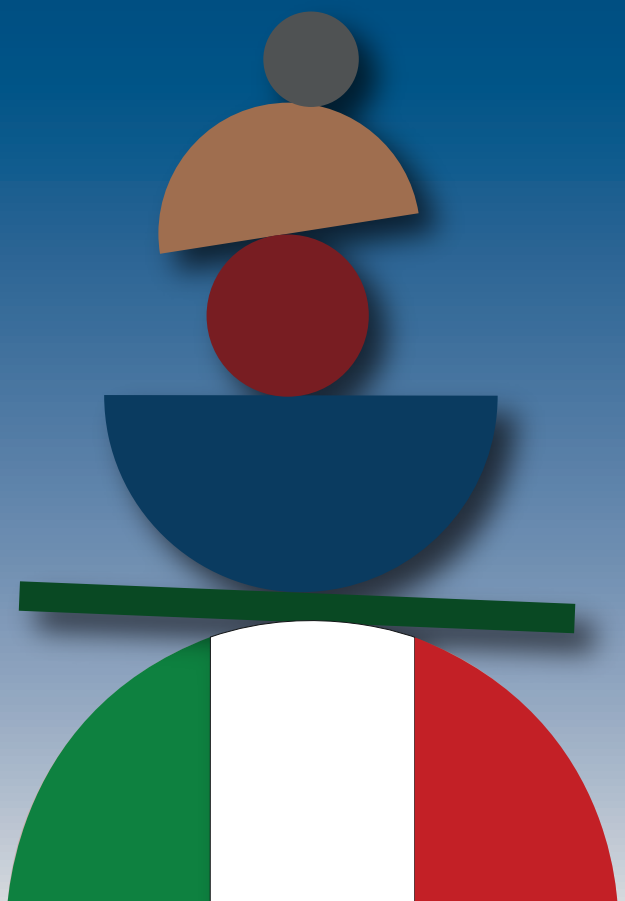
RAPPORTO

LE LEVE PER LA CRESCITA

Coesione, competitività e modernizzazione istituzionale oltre la stagione del PNRR

a cura
di
Roberto Garofoli



Promosso da
anci

il Mulino

RAPPORTO

LE LEVE PER LA CRESCITA

Coesione, competitività e modernizzazione istituzionale oltre la stagione del PNRR

a cura
di
Roberto Garofoli

Promosso da
anci

il Mulino

ISBN 978-88-15-39817-8

Copyright © 2026 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito www.mulino.it/fotocopie

PREMESSA

Perché un Rapporto dedicato agli snodi decisivi per la crescita economica, la coesione sociale e la modernizzazione istituzionale del Paese?
Perché coinvolgere nella sua redazione numerosi rappresentanti delle istituzioni pubbliche, oltre che esperti di ciascuno degli ambiti considerati prioritari?
Perché l'iniziativa è stata promossa dall'Associazione che rappresenta i Comuni italiani (ANCI) e quale ambizione l'ha accompagnata?
Nella successiva *Introduzione* sono illustrate le ragioni per le quali, nel 2026, l'Italia si trova ad un bivio, in un passaggio particolarmente significativo del suo cammino e per il suo futuro: trascorsi ottant'anni dalla nascita della Repubblica, si è appena concluso un inedito Piano di investimenti e riforme. Vi sono, quindi, riassunti la struttura e i principali contenuti del Rapporto, nonché gli esiti settoriali e trasversali delle analisi che lo compongono.
Questa *Premessa* è diretta, invece, a chiarire le *finalità dell'iniziativa*, il *metodo* seguito nei lavori, i *soggetti che vi hanno preso parte*, le *ambizioni* che l'hanno ispirata.
La finalità è stata chiara sin dall'inizio e ha orientato la definizione del metodo. L'Italia è esposta a trasformazioni profonde: la competizione geopolitica, gli effetti in corso e di lungo periodo della transizione demografica, i ritmi e la portata della rivoluzione tecnologica in atto, la conclusione della stagione del PNRR e la necessità di non disperderne i risultati. Tutti fattori che convergono nel rendere utile una riflessione non limitata all'emergenza o alla contingenza, ma estesa alle condizioni del Paese, alle leve strutturali per la sua crescita e coesione, alla qualità delle sue istituzioni, alla formulazione di possibili prospettive, anche con riguardo al metodo di conduzione delle politiche pubbliche. Una riflessione orientata, anzitutto, a individuare le leve per un più solido percorso di sviluppo del Paese, sorretta peraltro, sin dall'inizio, da una duplice consapevolezza.
La prima: se è vero che, come sostenuto nei rapporti dei Presidenti Draghi e Letta, in molti ambiti decisivi per promuoverlo sono necessarie risposte di dimensione europea, restano, tuttavia, numerose fragilità propriamente nazionali che il Paese è chiamato ad affrontare.
La seconda: la crescita economica è necessaria, ma non sufficiente, se non accompagnata da politiche dirette ad attenuare le disuguaglianze, a distribuire più equamente le opportunità, ad estendere la partecipazione alla vita economica e sociale a fasce sempre più ampie di cittadini e famiglie, ad intaccare quella sfiducia nelle Istituzioni che si manifesta, tra l'altro, in preoccu-

panti segnali di disaffezione dalla vita democratica.
Una sfiducia di cui è giusto si diano carico le stesse Istituzioni e chi ne fa parte, non solo la Politica.
Quanto al metodo seguito e ai soggetti coinvolti, si è ritenuto utile, pertanto, promuovere un *confronto tra competenze diverse e punti di osservazione complementari*. Attorno ai tavoli di lavoro si sono riuniti, come anticipato, non solo esperti di settore, ma anche rappresentanti delle principali istituzioni pubbliche.
Quest'impostazione ha unito l'approfondimento dei temi trattati all'ascolto e al confronto costante con gli stessi protagonisti degli ambiti presi in considerazione. Se in una *prima fase*, con l'ausilio del Comitato di indirizzo strategico, sono stati quindi messi a fuoco perimetro e impianto delle analisi da svolgere, nella *seconda* si è provveduto — con il contributo del Comitato scientifico e di quello di redazione — alla ricerca delle fonti, allo studio, all'organizzazione e alla prima stesura dei diciassette Capitoli. I risultati e le prime convinzioni così emersi hanno, quindi, costituito la base delle *audizioni* e interlocuzioni svolte. Tra componenti dei Comitati, auditi e interlocutori coinvolti, oltre cento donne e uomini hanno preso parte, a vario titolo, a questo percorso. Tra loro, numerosi rappresentanti delle Istituzioni pubbliche hanno offerto il proprio contributo con autentico spirito di servizio, mettendo a disposizione non solo conoscenze ed esperienze, ma prima ancora tempo, attenzione e impegno per contribuire alla vita del Paese anche oltre il perimetro delle importanti funzioni esercitate. Ai componenti dei Comitati e agli auditi va la mia sincera gratitudine; di ciascuno si dà conto nelle pagine finali del presente Volume.
Resta da chiarire perché l'iniziativa è stata promossa dall'ANCI e quali ambizioni l'hanno accompagnata.
Quanto alle ambizioni, non vi è certo quella di formulare risposte definitive a problemi complessi. Piuttosto, quella di *contribuire alla costruzione di un luogo di analisi, confronto ed elaborazione*, nella consapevolezza che anche da questo dipenda la qualità delle politiche pubbliche. In una stagione nella quale gli spazi dedicati alla riflessione strategica si sono progressivamente ridotti — nelle stesse amministrazioni pubbliche, da tempo prive non solo di uffici di studio e analisi, ma anche di luoghi di alta elaborazione e regia delle politiche pubbliche — è stata accolta con convinzione l'idea di ANCI di offrire un contributo che aiuti a ricomporre conoscenze, individuare priorità, promuovendo un confronto fondato su dati, analisi, prospettive. In questa direzione, *l'ambizione è che il Rapporto rappresenti un punto di partenza, non di arrivo*: una base di discussione pubblica, nella quale coinvolgere alcuni dei principali soggetti istituzionali e culturali del Paese.

È significativo, in conclusione, che questo lavoro sia stato voluto dall'ANCI. È vero che il Rapporto non prende in considerazione i soli temi di competenza comunale, né i soli problemi delle città: passa in rassegna i grandi problemi del Paese nella sua interezza. I Comuni rappresentano, tuttavia, il livello istituzionale più vicino ai cittadini, quello nel quale, più immediatamente, si riflettono le grandi trasformazioni economiche, sociali e demografiche; i Sindaci non sono solo antenne immediate delle condizioni effettive del Paese, dei bisogni e dei disagi delle persone, ma anche osservatori privilegiati delle fragilità italiane, così come delle energie che attraversano i territori. Non è casuale che l'art. 114 della Costituzione collochi i Comuni al primo posto tra le componenti della Repubblica.

Un ringraziamento conclusivo devo quindi rivolgere, per la fiducia e il sostegno, al Presidente dell'ANCI, Prof. Gaetano Manfredi; per il tenace impegno all'instancabile Segretario Generale, Dott.ssa Veronica Nicotra, e al suo intero *staff*.

Devo, infine, esprimere sincera gratitudine ai dottori Massimo Allulli e Luca Petruzzella che, con professionalità, affidabilità e spirito di collaborazione, hanno accompagnato in modo costante i lavori.

Roberto Garofoli

PIANO DELL'OPERA

INTRODUZIONE 9

PARTE I - L'ITALIA A PIÙ VELOCITÀ: I PROFONDI DIVARI 29

1. Divari territoriali e prospettive di convergenza: il ruolo strategico del Mezzogiorno 35
2. Squilibri di genere: partecipazione alla vita istituzionale ed economica 81
3. Generazioni a confronto: opportunità e squilibri 109
4. Tempi amministrativi e *performance* nei pagamenti: disomogeneità tra territori e tipologie di Amministrazioni 131
5. Geografia della giustizia civile: differenze nei livelli di efficienza e nei tempi di risposta 161

PARTE II - CAPITALE UMANO: SISTEMA EDUCATIVO, RICERCA E FUGA DI CERVELLI 191

1. Capitale umano e sistema educativo: fragilità e prospettive di intervento 195
2. Ricerca e innovazione: trasformare conoscenza in sviluppo 261
3. Competizione globale delle professionalità strategiche: ridurre la fuga dei cervelli e attrarre i talenti 297

PARTE III - I FATTORI DELLA COMPETITIVITÀ E RESILIENZA NAZIONALE 319

1. Energia: il *mix* necessario di rinnovabili e risorse programmabili 323
2. Acqua: attenuare la frammentazione istituzionale, ridurre la polverizzazione gestionale, colmare i ritardi infrastrutturali 375
3. Transizione tecnologica: dall'avanzamento infrastrutturale a un governo maturo della complessità digitale 429

PARTE IV - COESIONE SOCIALE: SALUTE, SICUREZZA, LAVORO 487

1. Sanità: rafforzare l'assistenza territoriale e ridurre i divari 491
2. Rigenerazione e sicurezza urbana 531
3. Lavoro: la centralità delle politiche attive e della lotta al sommerso in un mercato attraversato da transizioni epocali 581

PARTE V - CAPACITÀ AMMINISTRATIVA: COMPETENZE E STRUMENTI 631

1. Personale pubblico: qualità, formazione e attrattività 635
2. Appalti pubblici e partenariato: qualificazione, specializzazione, centralizzazione, innovazione e formazione 685
3. Valorizzare le società a partecipazione pubblica senza depotenziare l'Amministrazione 731

PARTE VI - CONSOLIDARE METODO E INNOVAZIONI ORGANIZZATIVE DEL PNRR: CONCLUSIONI 777

INDICE DETTAGLIATO 801

INTRODUZIONE

Questa Introduzione si articola lungo tre essenziali passaggi.
Il primo. L'obiettivo di fondo che orienta il Rapporto: individuare le leve per assicurare al Paese un percorso solido di crescita, oggi reso ancor più necessario dallo scenario globale e dalla transizione demografica.
Il secondo. La ricostruzione degli esiti che emergono dalle analisi: dapprima quelli relativi ai singoli settori esaminati, poi quelli che, in una prospettiva trasversale, riguardano il sistema pubblico nel suo complesso.
Il terzo. L'impostazione seguita nell'elaborare e organizzare analisi e proposte e l'articolazione interna del Rapporto.
La scelta risponde all'esigenza di offrire sin dall'inizio una chiave di lettura sostanziale delle idee unificanti sottese alle numerose indagini settoriali contenute nel Rapporto e dei relativi risultati, rinviando alle pagine conclusive l'illustrazione della sua struttura e dei suoi principali contenuti.

Gli 80 anni della Repubblica: il cammino compiuto e le sfide da affrontare

Ottant'anni fa, alla nascita della Repubblica, l'Italia era un Paese lacerato e poverissimo: infrastrutture gravemente compromesse, analfabetismo diffuso, marcate arretratezze civili e sociali, con le donne per la prima volta ammesse al voto. Drammatico il tributo lasciato dalla guerra: centinaia di migliaia di militari e civili avevano perso la vita, moltissimi erano stati deportati. Da quella condizione di devastazione materiale, civile e istituzionale ha preso avvio un profondo processo di trasformazione.
Capire dove oggi siamo è condizione necessaria perché si possa decidere consapevolmente in che direzione provare ad andare.
Tante e decisive sono state le sfide affrontate in questo lungo percorso: lo sforzo della ricostruzione nel dopoguerra, l'avvio dell'integrazione europea con i Trattati di Roma del 1957, le crisi energetiche e finanziarie, il terrorismo e gli attacchi mafiosi sferrati al cuore delle istituzioni e ai suoi rappresentanti più valorosi, la profonda trasformazione del sistema politico, la tumultuosa evoluzione della società e dei diritti, la globalizzazione, fino alla pandemia, alle più recenti tensioni geopolitiche e alle grandi transizioni in atto. In ciascuna fase il Paese ha saputo trovare energie e capacità di adattamento.

I progressi compiuti sono indiscutibili. L'Italia è una delle principali economie avanzate, come attestato dai consolidati risultati dell'*export*; sono rilevanti i livelli di libertà e tutela dei diritti faticosamente conquistati; non vanno trascurati gli importanti traguardi raggiunti in materia di protezione sociale e assistenza sanitaria, benché le aspirazioni all'universalismo e all'uguaglianza nell'accesso alle cure trovino realizzazione solo parziale; sono sensibilmente cresciuti i tassi di prosperità, sebbene distribuiti in modo diseguale.

Presenta da tempo, tuttavia, debolezze strutturali che ne condizionano il potenziale di crescita. Ad acuirne gli effetti sono il deterioramento del contesto internazionale e le grandi transizioni, prima tra tutte quella demografica.

Sul piano politico, la crisi del multilateralismo e delle sue istituzioni ha segnato negli ultimi anni livelli allarmanti. Sul versante economico sono sempre più visibili le tendenze alla frammentazione globale, particolarmente rischiose per Paesi che hanno per decenni beneficiato dell'apertura internazionale. I conflitti, i blocchi di vie di navigazione nevralgiche, l'inasprimento dei dazi hanno determinato un deterioramento delle condizioni su cui poggiava il modello di sviluppo dell'Europa e dell'Italia. Le dipendenze, in primo luogo negli approvvigionamenti di energia e materie prime, si sono trasformate in rischiose vulnerabilità. Non si deve rinunciare certo a impegnarsi in sede internazionale per un ordine mondiale più stabile, cooperativo e fondato su regole condivise, preservando, allo stesso tempo, sul versante economico, i benefici dell'apertura e dell'integrazione dei mercati. Un ritorno immediato all'assetto precedente appare, tuttavia, poco realistico.

A questi fattori geopolitici si affiancano i cambiamenti dovuti alle transizioni in atto, a partire dal crollo demografico. Quart'ultimo tra i Paesi UE per tasso di fecondità (1,14 figli per donna nel 2025), l'Italia ha perso oltre 200.000 nuovi nati annui in appena 15 anni. Marcato il processo di invecchiamento: 50 anni fa vi erano 9 bambini per ogni ultraottantenne, oggi gli ultraottantenni hanno superato i bambini di circa 265mila unità. La crescita, quindi, non sarà sostenuta dall'aumento della popolazione[1]. È un mutamento destinato a incidere sulla capacità produttiva, sulla sostenibilità dei servizi pubblici, sugli equilibri territoriali.

È necessario promuovere un'inversione di questa tendenza, con misure non solo economiche, ma anche sociali e culturali. Non poche sono state già introdotte, dall'assegno unico universale al potenziamento degli asili nido. Non possono darsi per scontati, tuttavia, né esiti né tempi.

Ancor più che in passato, quindi, scenario internazionale e trend demografici rendono decisivo che si imbocchi un percorso stabile di crescita affidato a un deciso innalzamento di una pro-

1 Già in calo costante dal 2014, si stima che passerà da 58 milioni e 934 mila al 1° gennaio 2025 a 54,8 milioni nel 2050, fino a 46,1 nel 2080. Tra le aree più colpite quelle meridionali, con una stima di riduzione di 8 milioni, di cui 3,4 milioni già nel 2050.

duttività rimasta a lungo stagnante: dall'inizio del secolo, infatti, a fronte di tassi di crescita tra il 13 e il 34% registrati negli altri paesi europei, il prodotto per ora lavorata nel settore privato non finanziario è cresciuto in Italia del 6%[2].

Due precisazioni sono tuttavia necessarie.

La prima: la crescita è una condizione necessaria, ma non sufficiente. Perché i suoi benefici si traducano in una più equa distribuzione delle opportunità e in una riduzione delle disuguaglianze, sono indispensabili adeguate politiche salariali, redistributive e di protezione sociale.

La seconda: la risposta nazionale resta indispensabile, ma non sempre sufficiente. Molte sfide esigono, infatti, una dimensione europea. I rapporti dei Presidenti Draghi e Letta lo hanno sostenuto e dimostrato in modo inequivocabile. Per certi aspetti una risposta frammentata in numerose e non coordinate politiche nazionali concorre a determinare e aggravare i ritardi europei. La stessa Unione europea registra, del resto, fragilità che ne ostacolano il peso nello scenario globale, oltre che il potenziale di sviluppo: dipendenze dall'estero in ambiti strategici, incompleta attuazione del mercato unico, ritardi in settori cruciali, a partire dall'intelligenza artificiale. In questa prospettiva, l'Italia deve essere protagonista del necessario cambio di passo nelle strategie e nelle politiche europee, a partire dall'indispensabile riforma della *governance* politica dell'Unione.

Tre condizioni per crescere: investimento sociale, competitività del sistema produttivo e modernizzazione istituzionale

L'Italia presenta, tuttavia, fragilità specifiche che la distinguono dagli altri Paesi europei. Attenuarle è fondamentale per innalzare crescita e produttività.

Sono in gioco non solo i livelli di benessere delle prossime generazioni, ma la stessa tenuta della coesione sociale e la possibilità di dare piena attuazione ai valori che la Costituzione affida alla Repubblica.

Tre leve sono necessarie: sono le tre direttrici lungo le quali si sviluppa la ricostruzione proposta nel Rapporto.

Accanto alle cruciali leve per la capacità competitiva del sistema produttivo — trasformazione digitale, energia, settore idrico, rafforzamento dimensionale e tecnologico delle imprese — sono decisivi l'investimento sociale e la modernizzazione istituzionale.

2 Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia, 29 maggio 2026.

Quanto all'investimento sociale, non è disgiunto dalla crescita economica: si alimentano a vicenda.
A fronte del *trend* demografico descritto, assumono carattere di assoluta priorità le politiche dirette ad aumentare i tassi di partecipazione alla vita economica del Paese di territori, giovani e donne che ne sono ai margini, a ridurre i grandi divari di efficienza amministrativa e giudiziaria del Paese, a innalzare il capitale umano, a ridimensionare l'enorme peso che il *background* familiare continua ad avere nel condizionare i percorsi di crescita dei ragazzi, ad attrarre talenti e a ridurne la fuga, a migliorare la capacità di tradurre la ricerca in sviluppo. In questa prospettiva, la coesione non risponde soltanto ad un'esigenza redistributiva, costituisce una decisiva leva di sviluppo. Un Paese che lascia inutilizzate energie sociali rilevanti riduce inevitabilmente il proprio potenziale di crescita.
In questa prospettiva, anche politiche pubbliche normalmente considerate nella loro valenza sociale hanno un particolare rilievo per la crescita economica. Le analisi contenute nel Rapporto dimostrano, in particolare, l'importanza di quelle dirette a migliorare le *condizioni di sicurezza delle città*, a fronteggiare i crescenti rischi di *mismatch tra mansioni e competenze e a contrastare il sommerso*, persino di quelle volte a rafforzare il *sistema sanitario*.
Parimenti, la modernizzazione istituzionale è un fattore decisivo per innalzare i livelli di coesione e crescita. Il rafforzamento della macchina della Repubblica non costituisce un obiettivo settoriale tra gli altri, è una condizione trasversale per il successo delle politiche pubbliche. È una leva centrale su cui puntare per colmare i ritardi del Paese. È decisivo farlo: senza una macchina pubblica capace di programmare, coordinare, attuare e valutare, anche le migliori politiche restano fragili.

Il PNRR: stress test e laboratorio istituzionale

Le tre dimensioni indicate (coesione, capacità competitiva del sistema produttivo e modernizzazione istituzionale) sono state alla base dello sforzo di progettazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.
In anni segnati da squilibri geopolitici, guerre, *shock* di portata eccezionale, crisi energetiche e inflazionistiche, transizioni profonde, rilevante è stato l'apporto del Piano nel consentire al Paese di compiere alcuni significativi passi in avanti.
Per la prima volta in modo organico e con un orizzonte di medio termine, il PNRR ha richiesto al Paese di mettere a fuoco le principali fragilità strutturali, di darsi obiettivi misurabili, di monitorarne il raggiungimento.

Ha rappresentato più di un programma straordinario di investimenti. Nell'imporre di conseguire *target* predefiniti in tempi certi, rendicontare lo stato di attuazione, coordinare i tanti attori coinvolti e i diversi livelli di governo, sopperire alle risalenti debolezze dell'apparato pubblico, è stato uno stress test per la Repubblica e, al tempo stesso, un laboratorio istituzionale. Sono emersi limiti in parte noti: carenza di sedi pubbliche di analisi strategica, difficoltà nell'assicurare sinergie istituzionali, frammentazione amministrativa, deficit di capacità tecnica, complessità regolatoria.
Significativi, tuttavia, gli avanzamenti, tanto nei singoli settori su cui il Piano è intervenuto, quanto, in modo trasversale, nella complessiva capacità di governo.

Gli esiti settoriali del PNRR: passi in avanti, scelte strategiche e difficoltà attuative

Quanto ai principali esiti settoriali del Piano, non vanno sottovalutati i tanti risultati raggiunti: talora inferiori alle attese, altre volte in qualche modo sorprendenti. Non sono mancate, tuttavia, criticità attuative. Identificarne con rigore le cause è essenziale.
Quanto ai passi in avanti, non trascurabile è la riduzione di alcuni divari profondi che da sempre segnano il Paese. Come documentato nel Rapporto, negli anni di attuazione del PNRR, il PIL è cresciuto al Sud più che al Centro-Nord; anche i tassi di crescita del PIL *pro capite* e dell'occupazione sono stati più alti che nelle regioni centro-settentrionali. Una positiva evoluzione istituzionale, la Zona economica speciale (ZES) Unica, ha accompagnato l'attivazione di 11 miliardi di investimenti; in alcune aree metropolitane, Napoli, Bari, Catania, si stanno formando poli produttivi in settori ad alta crescita, dall'elettronica al digitale, dall'aerospaziale al farmaceutico, con livelli di dinamismo e tassi di sviluppo significativi nella storia economica di quei territori. La prospettiva è trasformare questi nuclei di dinamismo in sistemi produttivi territoriali più solidi, collegando gli investimenti alle competenze, alla ricerca, ai servizi e alle opportunità di lavoro. Sono, comunque, segnali di una convergenza, certo fragile e non uniforme, ma reale e misurabile. Misure non trascurabili sono state poste in campo per fronteggiare un altro divario strutturale, quello di *genere*, assai rilevante per la competitività economica e la coesione sociale del Paese: potenziamento dei posti negli asili nido con copertura nazionale giunta al 31,6% (prossima al *target* europeo del 33% previsto per il 2027), introduzione e diffusione della certificazione di parità di genere.
Miglioramenti apprezzabili si sono registrati anche in numerosi ambiti settoriali.

Nella scuola, la dispersione esplicita è scesa per la prima volta sotto la soglia del 10%, attestandosi all'8,2% nel 2025, con un anno di anticipo rispetto al *target* del Piano. Gli iscritti agli ITS *Academy* sono raddoppiati; 40.000 docenti *tutor* e orientatori sono stati formati nelle scuole superiori.

Nella ricerca, sono state sviluppate competenze qualificate (ricercatori e dottori di ricerca), sono state avviate reti di università, enti di ricerca e imprese, necessarie per integrare atenei e tessuto produttivo, per trasformare conoscenza in innovazione.

Nel settore della trasformazione tecnologica e digitale, decisivo per la crescita economica e sociale del Paese, l'avanzamento infrastrutturale e dei servizi pubblici digitali è un dato consolidato[3]. Il Paese dispone di *asset* di eccellenza, a partire dal supercomputer Leonardo. La sfida, ora, è trasformare questa dotazione infrastrutturale in effettivo miglioramento dei servizi, della produttività e della capacità amministrativa.

Anche nel settore energetico, strategico per la competitività del sistema produttivo e per la stessa sicurezza nazionale, si sono registrati progressi negli ultimi anni, per quanto l'Italia continui ad essere tra i Paesi più in affanno in Europa per dipendenza dall'estero e livelli di prezzi[4]: sul lato della domanda, è cresciuta l'attenzione all'*efficienza energetica* e all'*elettrificazione degli usi finali*; quanto al *mix* di generazione, è aumentata significativamente la *capacità installata di energia da fonti rinnovabili*[5], ancorché con una battuta d'arresto nel 2025 e comunque a ritmi che non hanno ancora consentito di colmare il *gap* con altri Paesi, in particolare la Spagna; importanti misure sono state introdotte per ridurre i rischi legati all'esposizione verso l'estero per gli approvvigionamenti di gas, *diversificando le fonti*, *rafforzando la capacità di stoccaggio*, aumentando quella di *rigassificazione*. Sono stati inoltre individuati strumenti volti ad attenuare l'incidenza del costo del gas sui prezzi dell'energia elettrica, attraverso forme di progressivo *disaccoppiamento*.

---

3 La connettività 5G ha raggiunto il 99,5% delle aree abitate (media UE 94,3%); la banda ultralarga ha visto la copertura VHCN passare dal 34% del 2020 al 66% del 2024; quanto al *cloud*, il 96% dei Comuni (7.616 enti) ha aderito alle misure del PNRR. La Piattaforma digitale nazionale dati (PDND) ha registrato l'adesione del 90% dei Comuni con oltre 900 milioni di sessioni di scambio dati. SPID e CIE hanno raggiunto rispettivamente 41 e 48 milioni di rilasci. PagoPA è utilizzata da più di 20.000 amministrazioni. App IO ha registrato 42 milioni di *download*.

4 Diversi fattori si sommano. La più limitata autonomia: l'Italia non dispone del nucleare, diversamente da Francia e Spagna. La dipendenza quasi totale dall'estero per il gas: sono quasi interamente importati i 65 miliardi di metri cubi *standard* consumati ogni anno, e l'estrazione nazionale è crollata di oltre l'80% in un quarto di secolo (da 16,7 miliardi nel 2000 a meno di 3 oggi). La produzione da rinnovabili, pure cresciuta negli ultimi anni, è ancora più bassa rispetto a quella di altri Paesi europei: le rinnovabili nazionali coprono il 41% della domanda elettrica, la produzione non rinnovabile (prevalentemente gas) il 43-45%, il saldo estero netto il restante 16%. I prezzi dell'elettricità - già in Europa più elevati che in altre aree del mondo - sono in Italia sensibilmente più alti che in altri Paesi europei.

5 Tra il 2015 e il 2025 il fotovoltaico è passato da circa 18,9 GW a 43,5 GW e l'eolico da circa 9,2 GW a 13,6 GW.

Persino nel campo idrico, tra i più problematici per le perdite elevatissime[6] e per le criticità di un sistema infrastrutturale caratterizzato da fenomeni diffusi di obsolescenza e sottoinvestimento, sono stati avviati interventi di manutenzione su grandi invasi e acquedotti, nonché misure di cosiddetta distrettualizzazione e digitalizzazione della rete di distribuzione; sono state introdotte innovazioni negli strumenti di pianificazione e programmazione degli investimenti.
In alcuni settori a rilievo sociale, sono state assunte scelte strategiche tenendo correttamente conto degli effetti severi di transizioni da tempo in atto.
Nella sanità, la ricomposizione della struttura demografica, l'invecchiamento della popolazione e il conseguente aumento delle cronicità hanno giustificato la scelta di valorizzare una presa in carico integrata, continuativa e multidisciplinare del paziente, investendo nella rete dei servizi territoriali, domiciliari e di telemedicina.
Quanto alle politiche del lavoro, il cambiamento profondo e repentino dei lavori e delle competenze richieste ha indotto a puntare sulle politiche attive per gestire il crescente disallineamento tra profili richiesti e competenze disponibili, il cosiddetto *mismatch*.
Progressi si sono registrati anche nei tempi del sistema amministrativo e giudiziario: nell'aggiudicazione degli appalti[7], nel pagamento dei debiti commerciali della P.A.[8], nell'adozione dei pareri di Valutazione di impatto ambientale[9], nel funzionamento della giustizia civile, con la riduzione del *disposition time* e dello *stock*[10].
Numerose le innovazioni organizzative introdotte nel funzionamento dell'apparato pubblico: la citata ZES unica, l'utilizzo accorto delle società pubbliche per sopperire al deficit di capacità tecnica di un sistema afflitto da una non governata frammentazione amministrativa, la riduzione della polverizzazione delle stazioni appaltanti[11], alcuni passi in avanti compiuti nella capacità di selezionare e formare competenze all'interno degli apparati pubblici.
Permangono, tuttavia, per ciascuno dei settori indicati, fragilità strutturali accumulate nel tempo, oltre che potenzialità inespresse. L'indagine svolta sulle tante aree analizzate in questo

6 Circa 3,4 miliardi di metri cubi annui, pari a oltre il 42% dell'acqua immessa in rete, a fronte di una media europea intorno al 25%: perdite distribuite, peraltro, in modo diseguale con livelli particolarmente critici in Basilicata (65,5%), Abruzzo (62,5%), Molise (53,9%), Sardegna (52,8%) e Sicilia (51,6%) e valori molto più contenuti in Provincia autonoma di Bolzano (28,8%), Emilia-Romagna (29,7%) e Valle d'Aosta (29,8%).

7 A fronte dei circa 279 giorni in Italia nel periodo 2018-2022 (rispetto a 102 in Francia, 84 in Germania e 180 in Spagna), si stimano 158,63 giorni per il 2023, 188,65 giorni per il 2024, 106,47 giorni nel 2025.

8 Da 53 a 27 giorni per le Amministrazioni centrali, da 31 a 18 per Regioni e Province autonome, da 42 a 23 per gli Enti locali.

9 Passati da 88 nel 2022 a 395 nel 2025.

10 Alla fine del 2025, anche per effetto degli interventi messi in campo con il PNRR, il numero dei procedimenti pendenti nel settore civile risultava inferiore di oltre la metà (-54%) rispetto al 2009. Quanto, invece, al tempo di definizione, nel 2025, il tempo medio stimato (*disposition time*) per i procedimenti civili contenziosi era di 1790 giorni: 435 in tribunale, 492 in corte di appello e 863 in Corte di Cassazione. Rispetto al 2019 (*baseline*), la riduzione si attestava al -28,8%. A fine febbraio 2026, la riduzione aveva raggiunto il -34,7%.

11 Da 38.393 nel 2020 a 3.823 stazioni qualificate al febbraio 2026.

Rapporto attesta, in modo trasversale, che *molti dei ritardi* che più si riflettono sulle condizioni di benessere economico, sulla coesione sociale, sul sentiero di crescita del Paese, *sono frutto* non solo di vincoli di bilancio o di mancate scelte politiche, ma anche di un deficit di qualità della macchina della Repubblica nel suo insieme. Non dello Stato soltanto, ma di tutti i soggetti che con lo Stato concorrono a "costituire la Repubblica": Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni (art. 114 Cost.).

Le stesse difficoltà emerse nell'attuazione del PNRR, talvolta territorialmente diseguali, sono state in parte frutto di risalenti criticità del sistema istituzionale e amministrativo.

Riconoscere i risultati non significa, infatti, ignorare le debolezze attuative. Al contrario, vanno messe a fuoco con rigore: con l'intento, tuttavia, di identificarne le cause profonde. Un'analisi di questo genere concorrerebbe a rendere utile il Piano, oltre che per i miglioramenti sostanziali che ha consentito di realizzare, per l'opportunità che ha offerto di intervenire su alcune fragilità di fondo, trasformando l'esperienza maturata in metodo ordinario di governo.

La leva trasversale: la macchina della Repubblica

In questa direzione, le indagini sviluppate nei diversi settori presi in considerazione conducono, in particolare, a una constatazione comune.

Come anticipato, molte delle più importanti debolezze italiane sono riconducibili non solo a deficit di capacità finanziaria o a mancate scelte politiche, ma prima ancora a criticità del sistema istituzionale e amministrativo.

I più alti livelli dei *prezzi dell'energia*, i preoccupanti *tassi di dispersione idrica*, le stesse difficoltà nel valorizzare le enormi *potenzialità delle infrastrutture digitali* sono il risultato non solo di ricorrenti deficit di capacità finanziarie, ma di ben identificabili fragilità strategiche, di programmazione e realizzative dei sistemi amministrativi preposti.

Analoga evidenza emerge nei settori dirimenti per la coesione sociale.

Nel *sistema sanitario*, condizioni di accesso insostenibilmente diseguali alle prestazioni, fenomeni non governati di mobilità sanitaria interregionale[12], lunghe liste di attesa, il disallineamento tra offerta, nuovi bisogni di cura e innovazioni tecnologiche non sono riconducibili a soli problemi di bilancio, ma alla difficoltà istituzionale di riorganizzare la medicina territoriale, di

12 Nell'ultimo anno per i quale sono disponibili i dati, il 2023, ha raggiunto il valore record di 5,15 miliardi di euro, con un flusso enorme di pazienti e risorse economiche in uscita dal Mezzogiorno verso Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna e, in larga parte, verso le strutture private operanti nelle stesse. Le Regioni del Sud, registrando saldi ampiamente negativi, perdono le risorse necessarie per organizzare i servizi sui territori, vedono migrare i medici e le alte professionalità di cui pure dispongono, subiscono un depauperamento complessivo della capacità di fornire prestazioni.

impostare in modo corretto i rapporti tra livelli di governo, di evitare fenomeni diffusi di deleteria inappropriatezza prescrittiva e diagnostica.
Allo stesso modo, la pluralità dei fattori che incidono sui livelli di *sicurezza urbana reale e percepita* impone un approccio multidimensionale nella definizione di strategie, politiche e misure, con il coinvolgimento non solo di diversi livelli di governo, ma anche di tanti attori: autorità di pubblica sicurezza, polizie locali e amministratori locali, operatori sociali, insegnanti, educatori, urbanisti, gli stessi abitanti. Se sono certo necessarie adeguate risorse finanziarie, non è meno importante migliorare *governance*, organizzazione e coordinamento.
Nel *mercato del lavoro*, politiche attive sempre più essenziali per attenuare il *mismatch* tra competenze richieste e competenze disponibili sono limitate nella loro efficacia da molteplici fattori istituzionali e organizzativi: le fortissime disomogeneità territoriali che si riscontrano nella capacità amministrativa di gestirle, il disallineamento tra le stesse (affidate sul territorio ai Centri per l'impiego) e le politiche passive (per le quali è centrale l'INPS).
Sono molteplici le fragilità istituzionali. Alcune sono più note e ricorrono con maggiore frequenza nel dibattito pubblico; altre restano talvolta in ombra, senza essere per questo meno rilevanti.
Tra le prime, le numerose complicazioni delle procedure amministrative o le lentezze che caratterizzano gli apparati pubblici[13]. Complicazioni e lentezze incidono in misura non secondaria non solo sulla vita quotidiana di privati e imprese, ma anche sulla capacità del Paese di dare attuazione a politiche di sviluppo europee, di realizzare interventi di ammodernamento infrastrutturale ed energetico, in una prospettiva ancor più generale sulla competitività del sistema economico e sulla sua attrattività rispetto alle scelte di investitori esteri.
A rendere deboli gli apparati pubblici sono anche le oggettive carenze di capitale umano, oltre che la sua non sempre adeguata distribuzione e valorizzazione. Un dato che è messo in luce nelle singole analisi: la sanità, le forze di polizia, la scuola, i settori dell'Amministrazione che più richiedono competenze avanzate, dal sistema di ricerca agli uffici di trasferimento tecnologico a quelli deputati ad accompagnare la trasformazione digitale del Paese.
Il deficit della macchina della Repubblica che emerge è però più profondo.
In primo luogo, la mancanza di idonee articolazioni organizzative preposte a un ruolo di regia delle politiche pubbliche, disegnandole e governandole, si traduce di frequente in una marcata debolezza strategica, in un'insufficiente capacità di programmare e definire gli obiettivi da per-

13 Nonostante i progressi, secondo *Business Ready 2025*, l'Italia si colloca al 98° posto per il rilascio di un permesso di costruire, con 198 giorni necessari, all'82° per un permesso ambientale, al 92° per il completamento di un contratto di appalto in procedura aperta.

seguire, di assicurare che le politiche diano risultati non troppo eterogenei tra i territori, nella difficoltà di garantire la diffusione e condivisione di buone pratiche. È quel che traspare, tra le altre, nelle analisi relative: ai limiti registrati nel governo di potenzialità, rischi e oneri della trasformazione tecnologica; agli affanni nel guidare la necessaria evoluzione del sistema sanitario, assicurandone un'evoluzione coerente con la ricomposizione demografica, con le opportunità della tecnologia, soprattutto con l'esigenza che non si consolidino disparità territoriali inaccettabili oltre una certa misura; all'incapacità del sistema istituzionale centrale di garantire una condivisione di buone pratiche sviluppate in alcune aree del territorio, per esempio quelle che consentono tempi più stretti nei pagamenti della P.A., prime forme di utilizzo e valorizzazione dell'IA, modelli positivi di politiche attive del lavoro.

Tra le manifestazioni di una più complessiva debolezza istituzionale risaltano, inoltre, le carenze di coordinamento tra livelli di governo e tra i diversi attori coinvolti. Sono evidenti, oltre che nella sanità e nel governo delle politiche attive del lavoro, nella sicurezza urbana, persino nella giustizia civile, dove un dialogo costante tra Ministero e CSM consentirebbe di definire in modo più coerente obiettivi di riduzione dell'arretrato e di attenuazione dei tempi di definizione delle liti, misure organizzative, carichi esigibili di lavoro.

Ulteriore e importante tassello è dato dalla non governata frammentazione amministrativa. Migliaia di enti pubblici, tutti chiamati a gestire identiche attività, anche quelle più complesse che invece richiedono specializzazione, elevate professionalità, dimensioni: gare pubbliche, sperimentazione di nuove tecnologie, servizi idrici. Una condizione istituzionale che genera inadeguatezze e inefficienze, non essendo peraltro possibile colmare le carenze di personale e dotazioni per decine di migliaia di enti: il ricorso a strutture centralizzate, specializzate, competenti è indispensabile.

Infine, pesano fenomeni inaccettabili di polverizzazione gestionale. Ne è esempio paradigmatico il settore idrico. La legge Galli prevedeva sin dal 1994 il superamento di un assetto all'evidenza disorganico e inefficiente, causa della difficoltà di attenuare le arretratezze infrastrutturali che determinano gli inaccettabili livelli di dispersione idrica italiana: operano ancora 1.312 gestori in economia su 2.110 complessivi, nonostante sia un dato acquisito che la relativa capacità di investimento sia di gran lunga inferiore a quella dei gestori industriali (29 euro per abitante contro 94).

Come indicato, il funzionamento della macchina della Repubblica è un fattore decisivo per lo sviluppo del Paese. Il suo rafforzamento non costituisce un obiettivo settoriale tra gli altri, è una condizione trasversale per il successo delle politiche pubbliche.

È la principale leva su cui puntare per colmare i ritardi del Paese.

L'eredità orizzontale del Piano: organizzazione, metodo e centralità del fattore "tempo"

Non si parte da zero. Lo stesso PNRR, se ha scontato alcune difficoltà proprio a causa di queste disfunzioni, ha al contempo introdotto innovazioni che non vanno disperse.

Significative quelle riguardanti *le strutture organizzative*: la ZES Unica, alcuni rimedi alla frammentazione amministrativa -per esempio la riduzione e qualificazione delle stazioni appaltanti, la valorizzazione delle società pubbliche- l'implementazione all'interno dell'amministrazione di strutture preposte a compiti -in passato esternalizzati- di assistenza tecnica e gestionale, non solo di monitoraggio e rendicontazione.

Un *ricambio generazionale riavviato* dopo decenni di blocchi del *turnover*.

Prassi amministrative *significativamente semplificate*.

Una *capacità attuativa e di coordinamento rafforzata* in un'Amministrazione messa alla prova dalla necessità di garantire il rispetto di tempi stringenti nell'implementazione di un ambizioso piano di investimenti e riforme.

Soprattutto, un *metodo di gestione delle politiche pubbliche* fondato sulla predeterminazione di obiettivi, su tempi certi per raggiungerli, su strutture e tecniche di monitoraggio e rendicontazione.

È un'eredità di decisiva importanza. In uno scenario caratterizzato da sfide globali che mettono in discussione il nostro modello di sviluppo, da un crollo demografico che procede a ritmi allarmanti, da una transizione tecnologica che determina cambiamenti profondi con una rapidità fino a qualche tempo fa inimmaginabile, il tempo diventa fattore decisivo di riuscita delle stesse politiche pubbliche. Non basta più definire obiettivi corretti, è necessario perseguirli entro tempi certi: il ritardo comporta per ciò solo perdita di competitività, aggravamento dei divari e riduzione della capacità del Paese di governare il cambiamento. Più in generale, a fronte delle sfide indicate, il tempo è una risorsa preziosa: ritardi e inerzie producono costi economici, sociali, civili non sempre recuperabili.

In questa prospettiva, sarebbe un errore considerare l'esperienza del Piano come una parentesi eccezionale, anziché un passaggio decisivo di un processo continuo di attenuazione delle fragilità del Paese e di apprendimento.

Il metodo sperimentato in questi anni va quindi incorporato nella macchina della Repubblica, perché il sistema istituzionale sia in grado di applicarlo stabilmente, anche senza il controllo europeo su tempi e obiettivi.

L'Italia al bivio: i rischi di dispersione

Molteplici e severi i rischi legati alla dispersione di quel metodo.
Il primo è politico e reputazionale: si finirebbe per indebolire la credibilità del Paese nei rapporti con l'Europa, in un momento nel quale si è chiamati a dimostrare di saper utilizzare le risorse comuni come leva di crescita, coesione e riforma. L'Italia è stata il principale beneficiario del programma *Next Generation EU*, da cui ha tratto origine il PNRR. A fronte di una dotazione complessiva iniziale di circa 750 miliardi di euro, sono stati assegnati al nostro Paese 194 miliardi, circa 122 miliardi sotto forma di prestiti e ulteriori 72 miliardi come sovvenzioni a fondo perduto. Senza una nuova programmazione con ulteriori obiettivi e scadenze entro cui raggiungerli, è inoltre alto il *rischio che si interrompa il percorso di riduzione delle debolezze strutturali* e non si valorizzino le potenzialità frutto degli stessi investimenti del PNRR.
In modo ancor più grave, si correrebbe il *rischio che si facciano passi indietro nei singoli settori esaminati*, vanificando lo sforzo profuso e i risultati raggiunti: per esempio nei tempi amministrativi e della giustizia civile, nella riduzione dei divari.
Il mancato consolidamento dell'approccio *performance based* finirebbe, peraltro, per *disperdere capacità e prassi amministrative accresciute* nell'affrontare il grande impegno attuativo del PNRR; si tratta non tanto di stabilizzare singoli strumenti organizzativi, quanto di radicare una cultura amministrativa più orientata alla programmazione, alla cooperazione istituzionale, alla misurazione delle *performance* e alla soluzione tempestiva delle criticità attuative.
Molte delle innovazioni sperimentate hanno infatti contribuito a costruire e rafforzare, seppure in modo ancora disomogeneo, capacità trasversali di governo delle politiche pubbliche, storicamente deboli nella macchina della Repubblica.
Un nodo resta, invece, in larga parte irrisolto: la debolezza delle capacità di disegno, programmazione e regia delle politiche pubbliche. Se l'esigenza di dare attuazione ai grandi programmi di investimento degli ultimi anni ha indotto a rafforzare strutture e capacità attuative e gestionali, assai meno si è intervenuti per colmare il deficit di regia strategica. Una capacità di cui il Paese ha invece un bisogno vitale, dovendo programmare le linee del suo sviluppo tenendo adeguatamente conto degli obiettivi di lungo periodo, delle priorità territoriali e settoriali, nonché della necessaria coerenza tra risorse, strumenti e tempi di attuazione. La stessa impostazione del nuovo *Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2028-2034* in corso di negoziato a livello europeo imporrà una rafforzata capacità strategica e programmatoria. Mancano nel sistema istituzionale italiano centri all'altezza del compito. È un vuoto da colmare, presto e bene. Senza luoghi e

competenze adeguati di indirizzo strategico e programmazione, le risorse finanziarie nazionali ed europee di cui pure disponiamo, e continueremo a disporre, rischiano di non tradursi in un effettivo avanzamento sul terreno della coesione e della competitività.
È dunque necessario proseguire nel percorso intrapreso, facendo tesoro dei tanti elementi positivi emersi e intervenendo sui principali fattori che ostacolano una radicale modernizzazione del sistema istituzionale e amministrativo.
Nella prospettiva tracciata, tra le eredità del Piano potrebbe esservi anche quella di aver sollecitato una riflessione organica sul sistema istituzionale e amministrativo italiano. In altri ordinamenti, del resto, momenti di passaggio analoghi sono stati talvolta accompagnati da rapporti istituzionali in grado di orientare riforme di lungo periodo: dal Rapporto Beveridge del 1942, che nel Regno Unito contribuì a disegnare l'architettura del *welfare state*, al Fulton Report del 1968 sulla modernizzazione del *Civil service*, fino al programma *Next Steps* del 1988, diretto a innalzare la capacità gestionale e attuativa dell'amministrazione attraverso *le executive agencies*. Anche l'esperienza italiana conosce precedenti significativi, primi tra tutti il Rapporto Giannini del 1979 sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato e il Rapporto Cassese del 1993 sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni.

Il Rapporto e il metodo dell'analisi: dalla diagnosi alle prospettive

Per concludere, alcune indicazioni utili a orientarsi all'interno del Rapporto.
In primo luogo, alcune avvertenze di metodo quanto all'approccio seguito.
Al Piano sono state già dedicate numerose analisi. Molte contabilistiche, dirette a verificare il raggiungimento di *target* e *milestone*, alcune economiche, volte a misurare gli impatti su PIL e crescita, altre settoriali, relative a singoli ambiti sui quali il PNRR è intervenuto.
A connotare le analisi contenute in questo Rapporto sono metodo, perimetro e prospettiva.
Quanto al *metodo*, nel dare atto dei principali ritardi italiani nei settori nodali per la crescita e la coesione del Paese, sono valutati in modo strategico le scelte di fondo del Piano, i risultati raggiunti, così come le difficoltà attuative emerse.
Quanto al *perimetro*, l'ampiezza del Rapporto, che copre buona parte dei settori incisi dal Piano, ha consentito di identificare cause comuni e trasversali dei principali affanni attuativi. Di talune si è dato atto nelle pagine precedenti.
Quanto alle *prospettive*, per ciascun ambito del Rapporto le analisi - messe a fuoco le debolezze italiane di settore e le politiche di attenuazione degli ultimi anni - si concludono con la prospettazione di misure da valutare per il *post*-PNRR.

In particolare, nei 17 Capitoli lungo i quali si articola il Rapporto, le analisi si sviluppano lungo tre passaggi: la ricognizione delle debolezze italiane nel settore esaminato, la comparazione con quel che accade in altri Paesi, l'illustrazione delle relative implicazioni economiche e sociali ("*Lo scenario*"); l'indicazione di quel che si è verificato negli ultimi anni per attenuare quelle debolezze, oltre che delle difficoltà registrate ("*I passi in avanti fatti durante gli anni del PNRR*"); la formulazione di ipotesi relative a come sia utile proseguire, anche consolidando e migliorando alcune delle misure in corso di attuazione ("*Le prospettive*").

Le Aree del Rapporto: cinque ambiti prioritari di intervento

Quanto ai contenuti, in linea con l'esposta convinzione per cui un solido percorso di crescita della produttività passa per l'attivazione di tre leve, tutte essenziali (investimento sociale, capacità competitiva del sistema produttivo, modernizzazione istituzionale), il Rapporto individua cinque ambiti prioritari di intervento: (i) i divari, (ii) il capitale umano, (iii) i settori energetico, idrico e delle nuove tecnologie, (iv) la coesione sociale, (v) la capacità amministrativa.
Su tutti è intervenuto il PNRR: per ciascuno degli obiettivi trasversali perseguiti dal Piano (riduzione dei divari e rafforzamento amministrativo) e per i principali settori incisi (scuola, università e ricerca; energia, idrico e digitale; sanità territoriale, sicurezza urbana e mercato del lavoro), sono stati valutati, quindi, la coerenza delle scelte strategiche a monte e il raggiungimento dei risultati strategici e strutturali a valle.

Ridurre i divari e rafforzare la convergenza

Una *prima Area* mette a fuoco i tanti divari che affliggono il Paese. *Territoriali* in primo luogo: nonostante alcuni non trascurabili segnali positivi, restano squilibri profondi, con alcune regioni del Nord tra le più ricche d'Europa e altre del Sud tra le più povere[14].
Le analisi non si fermano, del resto, agli squilibri territoriali, si estendono a quelli *generazionali*, di *genere*, di *efficienza amministrativa* e *giudiziaria*. Ridurli non risponde solo a ragioni di eguaglianza; è una condizione essenziale per rafforzare crescita e coesione.

14 I divari riguardano: il PIL pro capite (al Sud ancora al 55-58% di quello del Centro-Nord); i tassi di occupazione, al 42,7% nel Mezzogiorno, contro il 64,3% al Nord e il 60,3% al Centro; la qualità del lavoro, con un lavoratore su cinque al Sud occupato con contratto a termine, contro la media europea del 13,5% e quella italiana del 16%; i salari, scesi in termini reali tra il 2019 e il 2024 del 5,7% al Mezzogiorno, del 4,5% al Centro-Nord. Severa la frattura relativa ai livelli di istruzione; i punteggi Invalsi sono superiori alla media nazionale di 7,3 e 7,4 punti per gli studenti del Nord-Ovest e del Nord-Est, inferiori di 10,2 punti nel Centro Italia, di 17,4 punti nelle regioni del Sud e delle Isole. A ciò si aggiunge la fuga universitaria: 17.000 giovani del Sud ogni anno si iscrivono ad atenei del Centro-Nord, 500.000 laureati hanno lasciato il Mezzogiorno negli ultimi anni. Una perdita non solo sociale, ma anche economica, stimata in oltre 116 miliardi di euro nell'arco di venticinque anni. A completare il quadro, le differenze nelle condizioni della sanità (attestate da una mobilità interregionale a lungo fuori controllo), persino nelle tendenze demografiche.

I divari, del resto, si alimentano a vicenda. Un'amministrazione debole scoraggia gli investimenti. La mancanza di investimenti riduce le opportunità per i giovani. I giovani lasciano il territorio. Il territorio si impoverisce ulteriormente.
Numerose le prospettive tracciate per proseguire nel percorso di riduzione avviato negli anni del PNRR. Tra le tante, *quanto ai divari territoriali*, quella di consolidare la ZES Unica, rafforzandone alcuni profili qualificanti: individuazione di poli produttivi prioritari, concentrazione dei benefici sulle filiere strategiche dei singoli territori, criteri premiali per le imprese che creano lavoro stabile e investono in capitale umano, maggiore stabilità del credito d'imposta e più attenta valutazione degli impatti urbanistici. Centrale, inoltre, la definizione di un piano pluriennale di attuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), lo strumento attraverso cui la Costituzione ha inteso bilanciare il riconoscimento di una maggiore autonomia agli enti territoriali con la salvaguardia sull'intero territorio nazionale dei diritti di cittadinanza: non semplici enunciazioni normative, ma standard misurabili di tutela dei diritti civili e sociali, da finanziare e monitorare in funzione perequativa.
Tante le prospettive indicate con riferimento alle ulteriori quattro tipologie di divari analizzate.

■ Capitale umano, ricerca e attrazione dei talenti

La *seconda Area* presa in considerazione è decisiva per innalzare la competitività, ma anche la coesione: qualità dell'istruzione, capacità di trasformare ricerca in innovazione, attrattività del sistema per i talenti italiani e stranieri. Tutti ambiti nei quali l'Italia, nonostante alcuni progressi compiuti, presenta ritardi strutturali rispetto alle maggiori economie dell'Unione. Ridurre le distanze non basta, è necessario accrescere la capacità del Paese di competere. Le tre leve esaminate rispondono a un'esigenza unitaria.
Si muove dalla formazione del capitale umano (scuola e università), che costituisce la precondizione di tutto ciò che segue: in assenza di competenze adeguate, non si realizza ricerca di qualità, non si genera attrattività per i talenti, non si produce innovazione in grado di tradursi in competitività e crescita. Ferme quelle specifiche di ciascuno dei cicli scolastici, sono cinque le criticità strutturali trasversali messe a fuoco: livelli di spesa nazionale per istruzione (3,9% del PIL in Italia rispetto alla media OCSE del 4,7%), stato dell'edilizia scolastica, condizioni complessive del corpo docente, rilevanza eccessiva assunta dal *background* socioeconomico familiare nell'influenzare livelli di apprendimento e scelte fondamentali del percorso di formazione, divari territoriali.
Si procede, quindi, con la ricerca e l'innovazione: il capitale umano formato dal sistema educati-

vo genera sviluppo solo se incontra un sistema della ricerca in grado di trasformare conoscenza in brevetti, in imprese, in occupazione qualificata, un passaggio nel quale l'Italia sconta fragilità persistenti. Anche per la ricerca, sono indicate le principali criticità del sistema italiano, destinate a sommarsi a quelle europee: livelli di spesa per ricerca contenuti (1,37% del PIL, contro il 2,1% della media europea), marcati divari territoriali nella spesa in R&S, deficit di capitale umano avanzato, ritardo brevettuale nelle tecnologie emergenti ad alta intensità di conoscenza. Ci si sofferma, infine, sulla capacità di attrarre e trattenere i talenti. La mobilità internazionale delle eccellenze è un fattore determinante della competitività economica: *i Paesi che perdono laureati senza compensare con flussi in entrata registrano una perdita di produttività compresa tra lo 0,3% e lo 0,8% del PIL annuo*. Un Paese che forma i propri giovani e produce ricerca di valore, ma non riesce a trattenere i primi né a portare a frutto la seconda, disperde l'investimento compiuto e cede competitività ai sistemi che quei talenti sanno accogliere e valorizzare.
Per ciascuno dei tre ambiti sono messi in risalto i progressi compiuti negli ultimi anni e le difficoltà attuative; sono, infine, indicate molteplici prospettive di intervento sui principali nodi strutturali.

I fattori della competitività e resilienza nazionale: energia, idrico e tecnologia

In una *terza Area* il Rapporto esamina energia, reti idriche e infrastrutture digitali: settori vitali non per la sola competitività del Paese, ma per la capacità dei territori di adattarsi ai cambiamenti climatici, più in generale per la resilienza del sistema e, in modo non marginale, per la stessa sicurezza nazionale. Lo sconvolgimento del quadro geopolitico e le severe crisi anche inflazionistiche seguite ai conflitti hanno dato risalto soprattutto ai rischi connessi alle dipendenze che affliggono il sistema energetico italiano. Tra i grandi Paesi europei, l'Italia è tra i più esposti. Una maggiore dipendenza energetica amplifica i rischi di crisi di approvvigionamento e oscillazioni di prezzo. Diverse le prospettive tracciate dirette a: rafforzare il sistema italiano di produzione di energia da fonti rinnovabili; promuovere l'elettrificazione progressiva degli usi finali e l'efficienza energetica; intervenire sulle reti elettriche, sugli accumuli e sulle connessioni flessibili; incidere sugli alti livelli di prezzo dell'energia in Italia; consolidare la continuità e la sicurezza degli approvvigionamenti; attenuare il disallineamento territoriale tra poli di consumo e luoghi di produzione energetica.
Se il settore energetico è nevralgico, non può essere trascurata la centralità degli altri due *asset* indicati: tecnologie e acqua. Le tecnologie, le infrastrutture digitali, quelle di telecomunicazione, la stessa IA, oltre a essere fattori di trasformazione profonda dei sistemi economici, del mercato

del lavoro e dell'organizzazione di fondamentali servizi sociali, costituiscono l'ossatura della sicurezza degli Stati: condizionano, infatti, la tenuta e l'efficienza dei sistemi di mobilità, delle reti di approvvigionamento energetico e idrico, della capacità di protezione da attacchi, sempre più a carattere cibernetico. Dopo gli indubbi avanzamenti infrastrutturali degli ultimi anni, sono enormi le potenzialità applicative legate a una piena valorizzazione delle nuove infrastrutture e tecnologie; rilevanti, al contempo, gli oneri regolatori e i rischi da gestire. Numerose le azioni proposte volte a: rafforzare e razionalizzare la *governance* nazionale; ridisegnare il rapporto tra PA e imprese per alleviarne gli oneri di *compliance*; valorizzare l'intelligenza artificiale come leva di riorganizzazione amministrativa, anche in settori a valenza sociale, per esempio per un *welfare proattivo*; consolidare la resilienza cibernetica del Paese; ridurre in modo strutturale la dipendenza tecnologica da fornitori extra-UE

Infine, a fronte dei profondi cambiamenti climatici la risorsa idrica è essenziale per la resilienza del Paese e per la sicurezza dei territori, sempre più esposti a fenomeni di siccità, precipitazioni intense e crescente pressione sulle infrastrutture: oltre ai primari usi civili, va considerato il carattere condizionante della risorsa idrica per l'agricoltura, per interi settori produttivi, per il funzionamento delle stesse infrastrutture tecnologiche. Decisivo è, tra l'altro, attenuare le debolezze di *governance* e gestionali, proseguire nell'attenuazione delle principali carenze infrastrutturali, digitalizzare le reti.

I tre settori sono, peraltro, attraversati da interferenze reciproche che suggeriscono di inserire nel sistema di governo elementi di coordinamento: i *data center* richiedono, così, disponibilità di energia e acqua, le reti della distribuzione energetica e idrica poggiano sempre più su avanzati sistemi tecnologici. Tutti e tre i settori, inoltre, condizionano la sicurezza nazionale esigendo un sistema di governo coordinato: le priorità di intervento, le risorse necessarie a perseguirle, i tempi di attuazione dovrebbero essere decisi nell'ambito di una strategia unitaria, un Documento di sicurezza nazionale di cui l'Italia tuttavia non dispone ancora.

■ Coesione sociale: salute, sicurezza, lavoro

Al rafforzamento della produttività e competitività, va affiancata una costante cura di settori irrinunciabili per la coesione sociale del Paese. Le grandi transizioni (ambientali, digitali, demografiche) esigono, del resto, un adattamento trasformativo anche per questi ambiti. La *quarta Area* analizzata dal Rapporto riguarda l'organizzazione del servizio sanitario, le politiche del lavoro e le strutture a esse preposte, la sicurezza urbana: tutti questi ambiti vanno ripensati tenendo conto dei grandi cambiamenti in atto.

In primo luogo, l'invecchiamento della popolazione e la correlata diffusione di patologie croniche impongono di riconoscere centralità alla presa in carico integrata e multidisciplinare del paziente, rafforzando la *sanità territoriale e domiciliare*, oltre che la telemedicina agevolata dalle continue innovazioni tecnologiche e dai progressi dell'IA. Allo stesso tempo, le tre transizioni incidono profondamente sui lavori e sulle competenze richieste, accrescendo il rischio di *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro. Ne deriva la necessità di ristrutturare le politiche attive del lavoro e di integrarle in modo più efficace con quelle passive.

Persino nel ripensare la *sicurezza urbana* vanno considerati gli impatti delle transizioni: nel controllo del territorio non può più essere trascurato l'apporto tecnologico (videosorveglianza, droni, analisi predittiva fondata sull'IA), ferme le opportune garanzie a tutela della *privacy* e dei diritti delle persone; gli stessi bisogni di sicurezza, reale e percepita, sono condizionati dall'invecchiamento della popolazione e dalle profonde implicazioni dell'*e-commerce*, tra cui la scomparsa dei negozi di prossimità e la conseguente riconfigurazione urbana[15].

Numerose le prospettive tracciate per ciascuno degli ambiti considerati.

Per la sanità, quelle dirette a: rendere funzionanti le nuove strutture della medicina territoriale; proseguire nel potenziamento dell'assistenza domiciliare e della telemedicina, andando oltre il dato formale della presa in carico mediante Assistenza domiciliare integrata (ADI); attenuare i divari, puntando non sulla formale esistenza dei LEA (non adempiuti da 8 Regioni su 20), ma sulla loro effettiva garanzia sostanziale; ridurre le liste di attesa non solo intervenendo su livelli di spesa e numeri del personale sanitario, ma anche incidendo in modo deciso su alcune delle cause strutturali; rilanciare le politiche di razionalizzazione della spesa sanitaria.

Numerose le prospettive formulate per innalzare i livelli di sicurezza urbana, reale e percepita: quelle relative alla *prevenzione sociale* (programmazione pluriennale delle politiche di rigenerazioni urbana, integrazione della sicurezza urbana negli strumenti di pianificazione del territorio, politiche di inclusione sociale e contrasto alla marginalità, comprese quelle di contrasto alle occupazioni abusive); quelle dirette a *rafforzare i meccanismi di prevenzione situazionale e ad un più efficace controllo del territorio*, non solo potenziando gli organici delle Forze di polizia, ma anche calibrandone costantemente la distribuzione territoriale sui bisogni effettivi e mutevoli di sicurezza, con una mappatura degli stessi che tenga conto della popolazione utente, non solo di quella residente[16]; *politiche integrate per la devianza giovanile e le forme di marginalità educativa*

15 Tra il 2012 e il 2024 sono scomparse quasi 118mila imprese del commercio al dettaglio in sede fissa e circa 23mila attività ambulanti, per una riduzione totale di oltre 140mila unità, risultato di un eccesso di chiusure rispetto alle aperture.

16 Si pensi a quanta domanda aggiuntiva di sicurezza sia legata, in una città come Roma, al fatto che transitano dalla stessa circa 35 milioni di turisti l'anno e che la sua principale stazione (Termini) è interessata ogni giorno dal transito di circa 600.000 persone.

e sociale; misure dirette ad assicurare un *deciso miglioramento degli strumenti di coordinamento e cooperazione istituzionale*.
Quanto al lavoro, le principali prospettive sono dirette al necessario allineamento di politiche passive e attive, ad un più efficace contrasto al sommerso, ad affrontare le specificità dell'occupazione giovanile, femminile e dei lavoratori immigrati.

■ Capacità amministrativa: competenze e strumenti

Nella *quinta Area* di ricerca sono, infine, analizzati fattori che, in modo trasversale, condizionano la *capacità amministrativa* del sistema nella sua interezza, attraversando i singoli settori di intervento dell'Amministrazione pubblica. Quanto al personale, le prospettive mirano, in primo luogo, a *rafforzare il capitale umano pubblico lungo l'intero ciclo professionale*: reclutamento più selettivo e centralizzato, valorizzazione delle competenze trasversali e definizione di percorsi universitari orientati alle carriere pubbliche, ulteriore investimento in formazione, quale leva effettiva di gestione delle competenze; decisivo il rafforzamento della dirigenza pubblica, valutando l'istituzione, almeno per le amministrazioni centrali, di un *corpo unitario di dirigenti della Repubblica*; cruciale innalzare la qualità normativa, prevedendo, tra l'altro, una valutazione, preventiva e non burocratica, dell'impatto delle nuove norme sulla macchina amministrativa.
Quanto alla committenza pubblica, l'analisi considera decisivo: *avanzare sulla specializzazione delle stazioni appaltanti*, creando una rete di centri di competenza specializzati a seconda delle fasi, delle filiere di mercato, dei modelli contrattuali (per esempio, il partenariato), nonché professionalizzando i Responsabili unici del Progetto (RUP); *ripartire con la centralizzazione degli acquisti Consip e dei soggetti aggregatori*, utilizzandola anche come leva di modernizzazione industriale; *avanzare nella digitalizzazione delle procedure di appalto e cogliere le potenzialità dell'IA*, con una g*overnance* e una regia unitaria che consentano di orientare e condividere esperienze applicative allo stato non coordinate; *proseguire nella formazione dei dipendenti preposti al settore,* in particolare puntando su quella *specialistica* (per fasi, modelli contrattuali, settori di mercato), *su quella digitale*, su quella *manageriale per i RUP* e su quella *BIM nel settore delle costruzioni*.
Un ultimo modello organizzativo esaminato è quello, molto utilizzato nell'attuazione del PNRR, del *ricorso a società a partecipazione pubblica* in funzione di supporto, assistenza tecnica, talvolta di vera e propria sostituzione nella gestione di alcuni segmenti di attività. Ci si è chiesti se e a quali condizioni questo modello possa divenire uno strumento utilizzabile a regime, senza che lo stesso acuisca le debolezze dell'Amministrazione.

La fiducia: fondamento per un Paese che cresca restando unito

Concludendo, l'Italia ha davanti a sé una sfida decisiva, che chiama in causa l'intera Repubblica, a partire dalle sue istituzioni, lo Stato come i Comuni, le Province e le Regioni.

Rafforzare l'investimento sociale, innalzare la capacità competitiva del sistema produttivo e modernizzare il sistema istituzionale sono tre leve tra loro strettamente connesse, necessarie per assicurare non solo una maggiore e più solida crescita, ma anche il benessere delle prossime generazioni e la tenuta democratica del Paese.

Rendere più salda la macchina della Repubblica, in particolare, significa dare ai diritti della Costituzione la stessa effettività in ogni parte del Paese e restituire la fiducia che deve legare una comunità alle proprie istituzioni: una fiducia che si alimenta, del resto, anche della loro capacità di offrire risposte efficaci e credibili alle difficoltà materiali dei cittadini. Quando crescita, redditi e prospettive si indeboliscono, può ridursi anche il legame civico, come segnala il progressivo aumento dell'astensionismo registrato negli ultimi decenni.

È questa la prospettiva verso cui guardare: un Paese che cresca restando unito, che non lasci indietro territori, comunità e generazioni, e che nell'unità trovi la forza per affrontare il proprio avvenire.

Roberto Garofoli

PARTE PRIMA

L'Italia a più velocità: i profondi divari

1. Divari territoriali e prospettive di convergenza: il ruolo strategico del Mezzogiorno
2. Squilibri di genere: partecipazione alla vita istituzionale ed economica
3. Generazioni a confronto: opportunità e squilibri
4. Tempi amministrativi e *performance* nei pagamenti: disomogeneità tra territori e tipologie di Amministrazioni
5. Geografia della giustizia civile: differenze nei livelli di efficienza e nei tempi di risposta

PARTE PRIMA

L'Italia a più velocità: i profondi divari

L'Italia è attraversata da divari strutturali. Non sono solo gravi disuguaglianze, ma componenti profonde e persistenti del sistema economico e sociale, in grado di influenzarne le traiettorie di sviluppo. Mettere in campo politiche di attenuazione non risponde quindi solo a ragioni di equità; è una condizione essenziale per rafforzare crescita e coesione. Se non considerate nella progettazione delle politiche pubbliche, anche riforme tecnicamente solide rischiano, peraltro, di produrre risultati inferiori alle attese o effetti diseguali, contribuendo talvolta ad ampliare i divari invece di ridurli. In questa prospettiva, all'analisi delle singole politiche settoriali, il Rapporto antepone l'analisi dei principali divari che affliggono il Paese: territoriali (Cap. 1), di genere (Cap. 2), generazionali (Cap. 3), di efficienza amministrativa (Cap. 4) e giudiziaria (Cap. 5).

Quegli stessi divari riemergono, sotto angolature diverse, in ciascuno dei settori esaminati nelle Parti successive del Rapporto: nella scuola e nella ricerca (Parte II, Capp. 1 e 2), nella fuga dei talenti (Parte II, Cap. 3), nell'energia, nelle reti idriche e nella transizione digitale (Parte III, Capp. 1-3), nella sanità, nella sicurezza urbana e nel mercato del lavoro (Parte IV, Capp. 1-3). Gli stessi divari di efficienza amministrativa, in questa Parte esaminati limitatamente ai diversi temi amministrativi garantiti dalle amministrazioni territoriali nella gestione di tipologie procedimentali pure identiche (Cap. 4), emergono in diverse analisi svolte nelle Parti successive: sono tra le principali cause dei diseguali esiti dello stesso PNRR nei diversi territori. È quel che risulta nella riflessione relativa alle misure di rafforzamento delle politiche attive del lavoro, che hanno dato risultati ben diversi a seconda del preesistente grado di adeguatezza dei Centri per l'impiego nelle varie aree del Paese (Parte IV, Cap. 3); parimenti, per gli investimenti del PNRR in tema di ricerca (Parte II, Cap. 2). I divari analizzati in questa Parte non costituiscono dunque un capitolo a sé, ma la chiave di lettura attraverso cui si comprendono i risultati e i limiti delle politiche settoriali esaminate nel resto del Rapporto

I divari incidono su tre dimensioni cruciali della vita collettiva: la crescita economica, la coesione sociale e la resilienza democratica.

Sul piano economico, limitano la piena valorizzazione del capitale umano e delle

potenzialità produttive: le aree territorialmente fragili restano penalizzate da carenze infrastrutturali e minore attrattività per gli investimenti, mentre la bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro e la precarietà occupazionale dei giovani riducono il dinamismo innovativo complessivo. Dal punto di vista sociale, le differenze di accesso ai servizi, di reddito, di istruzione e di opportunità si traducono in forme di esclusione cumulative che frammentano il tessuto sociale del Paese. Sul piano democratico, gli squilibri incidono sul senso di appartenenza, sulla partecipazione, sulla vitalità civica del Paese. La percezione di divari sistemici non risolti alimenta la sfiducia e la disaffezione verso le istituzioni, soprattutto nei territori e tra le fasce sociali più penalizzate. In tal modo, le disuguaglianze non producono mere disparità materiali, ma erodono la fiducia dei cittadini, compromettendo la partecipazione e la legittimazione stessa dell'azione pubblica. In un recente Rapporto Istat (*La partecipazione politica in Italia*, 2025), è del resto ben evidenziato, con preoccupante chiarezza, come i divari di partecipazione pubblica in Italia non abbiano una spiegazione solo territoriale; si manifestano di pari passo alle differenze tra generazioni, tra uomini e donne, oltre che alle differenze nei livelli di istruzione.

Questi divari si alimentano a vicenda. Un'amministrazione debole scoraggia gli investimenti. La mancanza di investimenti riduce le opportunità per i giovani. I giovani lasciano il territorio. Il territorio si impoverisce ulteriormente. Nell'ultimo ventennio, oltre 900.000 persone — in larga misura giovani tra 15 e 34 anni, un terzo dei quali laureati — hanno abbandonato il Mezzogiorno spostandosi in altre aree del Paese: una perdita di capitale umano che nessun incentivo fiscale compensa rapidamente.

Non è certo un fenomeno solo italiano. Si manifesta, in forme diverse, anche in altri Paesi avanzati, dove le trasformazioni tecnologiche e demografiche hanno ampliato divari preesistenti o ne hanno generati di nuovi. Uno studio del Fondo Monetario Internazionale (*Regional Disparities, Growth, and Inclusiveness*, 2022) ha documentato un rilevante ampliamento nelle economie avanzate di significative disparità territoriali, idonee non solo a limitare la crescita, ma ad innescare tensioni sociali, favorire processi di polarizzazione politica, alimentare il fuoco del populismo e minacciare la stabilità nazionale, soprattutto quando si intersecano con fratture etniche, linguistiche o religiose.

Anche per l'intensità con cui, come vedremo, si manifestano, in Italia i divari risultano in evidente contrasto con uno dei principi fondamentali della nostra architettura costituzionale: il principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'articolo 3, comma 2,

della Costituzione. Una disposizione che i Padri Costituenti (P. Calamandrei, *Discorso sulla Costituzione*, 26 gennaio 1955) considerarono come il cuore della missione perequativa della Repubblica alla quale nella sua interezza hanno affidato quindi il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

L'attenuazione dei divari non è, del resto, una responsabilità esclusivamente nazionale: anche il processo di integrazione europea ha riconosciuto fin dall'inizio che uno sviluppo autentico non può prescindere da un riequilibrio tra territori. L'articolo 174, paragrafo 2, del TFUE affida infatti alle istituzioni euro-unionali il compito di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, con un'attenzione particolare alle aree meno sviluppate, al fine di garantire una crescita armoniosa dell'intera Unione europea.

I divari sono stati del resto al centro del PNRR. Numerose misure del Piano sono state strutturate attorno all'obiettivo della loro attenuazione. Il Mezzogiorno ha ricevuto circa il 40% delle risorse del Piano a fronte di una popolazione pari a un terzo del totale nazionale. In settori rilevanti per l'economia, la coesione, il funzionamento delle istituzioni pubbliche — digitalizzazione, capacità amministrativa, infrastrutture, inclusione sociale — non sono mancati risultati concreti, di portata per lo più superiore a quanto realizzato nei cicli di programmazione delle politiche di coesione. In alcune aree metropolitane del Mezzogiorno si sono sviluppati negli anni recenti poli produttivi nei settori dell'elettronica, del digitale, dell'aerospaziale, del farmaceutico e delle tecnologie applicate che non trovano precedenti nella storia economica di quei territori. Di questi risultati, così come di talune criticità anche attuative, occorre tener conto ora nel proseguire, con strumenti più selettivi e una valutazione più precisa degli effetti differenziali prodotti fino ad oggi. Con la consapevolezza che alcuni segnali positivi registrati in questi anni non rovesciano il quadro complessivo, esigendo politiche ulteriori, idonee a consolidare e rafforzare alcuni risultati ottenuti.

CAPITOLO 1

Divari territoriali e prospettive di convergenza: il ruolo strategico del Mezzogiorno

Il Mezzogiorno è una variabile decisiva per la traiettoria di crescita dell'Italia, ma continua a essere afflitto da significativi divari economici e sociali. Il PIL pro capite *delle regioni meridionali si colloca stabilmente intorno al 55-58% di quello del Centro-Nord, mentre il tasso di occupazione resta significativamente inferiore (circa 42,7% contro oltre il 60% nel resto del Paese). Le disuguaglianze territoriali si ripercuotono sulla qualità del lavoro, sui livelli di istruzione, sulla consistenza delle infrastrutture, sull'accesso ai servizi sanitari, persino sulle dinamiche demografiche, con un progressivo spopolamento delle aree interne.*

Negli anni di attuazione del PNRR sono state diverse le misure introdotte e finanziate per promuovere il riequilibrio territoriale. Numerose quelle settoriali, tra cui l'ampliamento dell'offerta di asili nido e scuole dell'infanzia, il rafforzamento degli ITS Academy e della formazione di capitale umano qualificato, la riduzione del digital divide *e il potenziamento dell'assistenza sanitaria territoriale. A queste si sono affiancate misure trasversali: la clausola di assegnazione del 40% al sud degli investimenti territorializzabili, l'istituzione della ZES Unica, l'avanzamento del federalismo simmetrico con la definizione di LEP misurabili, la realizzazione di alcune infrastrutture di trasporto.*

Alcuni indicatori segnalano che miglioramenti sono in atto. Tra il 2021 e il 2024 il PIL del Mezzogiorno è cresciuto dell'8,5% rispetto al 5,8% del Centro-Nord; il tasso di occupazione è aumentato fino al 50,2% nel 2025 e gli investimenti pubblici sono cresciuti più rapidamente rispetto al resto del Paese. In alcune aree metropolitane - tra cui Napoli, Bari e Catania - si stanno inoltre consolidando poli produttivi in settori ad alta crescita come elettronica, digitale, aerospazio e farmaceutica. Si tratta tuttavia di una convergenza ancora fragile e non uniforme. Il consolidamento dipende dalla capacità di trasformare gli interventi avviati in politiche strutturali, coordinate e orientate a risultati misurabili e monitorabili.

In questa prospettiva sei principali direttrici appaiono decisive: consolidare la ZES Unica con incentivi più selettivi, diretti, tra l'altro, a premiare le imprese che creano lavoro stabile, si integrano con ITS e Università, assumono personale qualificato formato con le risorse del PNRR; utilizzare la clausola del 40% come leva allocativa strategica; attuare un piano pluriennale per i LEP con finalità perequative e indicatori misurabili; ripensare la politica di coesione secondo un approccio per obiettivi alla cui base vi sia un Piano nazionale per la coesione; definire una strategia infrastrutturale di lungo periodo per l'alta velocità ferroviaria; sviluppare un piano per le aree interne fondato su sistemi territoriali integrati.

1. Lo scenario. I divari territoriali Nord-Sud

Diversi ed eterogenei sono i divari territoriali che attraversano il Paese. A quelli che separano il Nord dal Sud, si aggiungono i divari interni alle macroaree.
Il divario Nord-Sud in Italia rappresenta una frattura che accompagna da decenni lo sviluppo economico e sociale del Paese; è tra le questioni irrisolte più pervicacemente resistenti della storia repubblicana.

1.1 Divari demografici e squilibri territoriali: la denatalità colpisce il Sud 2 volte più del Nord

Prima di illustrare gli indicatori più significativi di un divario ancoro profondo, è utile considerare che il quadro, già complesso, rischia di acuirsi per effetto degli squilibri di popolazione che incidono in modo diseguale sui territori; negli ultimi anni, infatti, le dinamiche demografiche hanno assunto caratteristiche profondamente differenziate tra Nord e Sud, determinando una progressiva trasformazione della distribuzione della popolazione attiva[1].
L'Italia si colloca tra i Paesi con i livelli più bassi di fecondità tra gli Stati membri[2], con un numero medio di figli per donna che nel 2025 si attesta a 1,14, in peggioramento rispetto all'anno precedente (1,18)[3].
Il *calo del tasso di fecondità,* come evidenziato da ISTAT (2026), non è tuttavia omogeneo sul territorio nazionale: la Sardegna, ad esempio, è l'unica regione con una fecondità inferiore alla media nazionale (0,85), mentre il Trentino-Alto Adige conferma la fecondità più elevata (1,40). Se si osservano i dati relativi alla nascita di primogeniti nel 2024, rispetto al 2023, si registra nel Mezzogiorno una diminuzione del -4,3% contro il -1,8% del Nord e il -2,0% del Centro. Il divario si manifesta in misura ancor maggiore per i figli di ordine successivo al primo[4].
Più in generale, entro il 2050 quasi un terzo della popolazione avrà più di 65 anni, mentre i giovani sotto i 14 anni resteranno poco più di uno su dieci[5]; una dinamica che, pur rappresentando una tendenza diffusa nell'area OCSE[6], comporta per l'Italia un impatto più severo[7], poiché la struttura produttiva e fiscale del Paese risente fortemente della concentrazione della popolazione anziana nelle regioni meridionali, dove minore è la base occupazionale e più elevata la dipendenza dal *welfare* pubblico. In tale scenario, il declino demografico non rappresenta soltanto una questione di equilibrio tra generazioni, ma diventa un moltiplicatore strutturale delle disuguaglianze territoriali, in grado di condizionare la distribuzione delle risorse pubbliche, l'allocazione degli investimenti e, in ultima analisi, la coesione del sistema Paese.

1.1.1 Entro il 2050, il 90% dei Comuni delle aree interne del Mezzogiorno perderà fino al 67% della popolazione

Su altro fronte, le proiezioni ISTAT indicano che nei prossimi vent'anni circa il 90% dei Comuni delle aree interne del Mezzogiorno registrerà un *calo della popolazione* fino al 67 %, mentre alcune aree interne del Centro-Nord, soprattutto nel Nord-Est, potranno sperimentare incrementi demografici fino al 57%. Si delinea così una polarizzazione crescente, con territori in espansione e altri in rapido svuotamento: una dinamica che non è soltanto demografica, ma strategica, perché rischia di ridisegnare l'equilibrio del Paese, amplificando divari strutturali e orientando in modo asimmetrico investimenti, servizi e opportunità.

1.2 Tra le regioni più ricche d'Europa e alcune delle più fragili

In Italia, il processo di convergenza delle regioni più arretrate rispetto a quelle più ricche non si è avuto con i ritmi osservati in taluni Stati europei.

In particolare, Paesi come la Spagna, la Grecia o gli stessi Paesi dell'Est entrati nell'Unione dopo il 2004 hanno ridotto significativamente i divari interni grazie alla combinazione di fondi strutturali e politiche nazionali di sviluppo; in Italia, invece, la *questione meridionale* continua ad essere severa[8].

Da oltre cinquant'anni le regioni del Mezzogiorno hanno interrotto l'avvicinamento agli standard economici del Centro-Nord, in netta controtendenza rispetto ad altre economie avanzate come Stati Uniti, Spagna e Germania, che hanno conosciuto rilevanti riduzioni dei divari territoriali interni[9]. A conferma di questo scenario, l'ultimo Rapporto sulla Coesione dell'Unione europea del 2024 assegna all'Italia il primato di Paese europeo con il maggior numero di regioni nelle quali, ancora nel 2021, il PIL *pro-capite* non aveva recuperato i livelli di crescita economica precedenti alla crisi finanziaria del 2008[10] .

Più in generale, il Pil *pro capite* del Sud si attesta da decenni intorno al 55-58% di quello del Centro Nord[11]. Un divario di ricchezza che si riflette sulla finanza pubblica locale, con il gettito *pro capite* dell'Irap che nelle regioni del Centro Nord è, per esempio, nella media oltre tre volte superiore a quello del Sud; nella sola Provincia autonoma di Bolzano è quasi il decuplo di quello della Calabria.

L'Italia si presenta come un Paese paradossale: da un lato alcune delle regioni più ricche d'Europa, come la Lombardia o l'Emilia-Romagna; dall'altro alcune delle più povere dell'Unione. Secondo gli ultimi dati Eurostat[12] relativi al PIL regionale 2023, l'Italia presenta, infatti, un quadro economico fortemente eterogeneo sul piano territoriale. Pur vantando la seconda economia

regionale dell'Unione europea, la Lombardia, con un prodotto interno lordo pari a 490 miliardi di euro, il Paese evidenzia marcate differenze in termini di ricchezza e produttività. Nel complesso, le regioni del Nord — tra cui Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna e Toscana — mostrano livelli di PIL *pro capite* prossimi o superiori alla media dell'Unione; la Lombardia e le Province autonome di Trento e Bolzano superano tale soglia di oltre 50 punti percentuali. Al contrario, le regioni del Mezzogiorno, *come Sicilia, Calabria e Sardegna, registrano divari di analoga entità ma in senso opposto, con un PIL pro* capite significativamente inferiore alla media europea.

1.3 Occupazione e qualità del lavoro: il Mezzogiorno ancora indietro nonostante i segnali di ripresa

Le differenze non si limitano al reddito: anche *occupazione e istruzione* descrivono una frattura profonda.

Nel primo trimestre del 2021, secondo le rilevazioni ISTAT[13], il tasso di occupazione della popolazione tra i 15 e i 64 anni risultava pari al 42,7% nel Mezzogiorno, a fronte del 64,3% nel Nord e del 60,3% nel Centro, con uno scarto territoriale superiore ai ventuno punti percentuali tra le aree estreme del Paese.

Per vero, a distanza di quattro anni dall'approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), i dati relativi al secondo trimestre del 2025 segnalano un tasso di occupazione pari al 50,2% nel Mezzogiorno, contro il 69,9% nel Nord e il 67,3% nel Centro[14]. Pur confermando la persistenza di un divario territoriale strutturale, il dato evidenzia una parziale attenuazione dello scarto rispetto ai livelli del 2021, con una riduzione di circa tre punti percentuali nella distanza tra Nord e Sud; se confrontato con gli anni precedenti all'attuazione del PNRR, suggerisce dunque che le misure di rilancio e gli investimenti territorialmente mirati hanno esercitato un effetto moderatamente convergente sui tassi di occupazione regionali, pur senza determinare un riequilibrio sostanziale del mercato del lavoro nazionale.

I divari attengono, del resto, non solo ai tassi di occupazione, ma anche alla qualità del lavoro. Oltre un lavoratore su cinque (21,5%) è occupato con contratto a tempo determinato, una quota nettamente superiore alla media europea (13,5%) e significativamente più alta rispetto a quella italiana (16,0%)[15].

Anche i salari hanno del resto un andamento diverso tra Nord e Sud: tra il quarto trimestre del 2019 e la prima metà del 2024 i salari reali — ridotti in Italia in misura più accentuata rispetto alla media dell'eurozona (1,4 %) — hanno registrato una più alta flessione nel Mezzogiorno (5,7%) che nel Centro-Nord (4,5 %).

1.4 Istruzione e infrastrutture: un divario che parte dai banchi di scuola

Anche i livelli di istruzione contribuiscono, in maniera determinante, ad ampliare la forbice tra Nord e Sud.

I tassi di abbandono scolastico precoce risultano significativamente più elevati nel Mezzogiorno; le competenze rilevate dai test Invalsi sono sistematicamente inferiori al Sud; la quota di giovani che accede all'università è minore al Sud[16].

Un dato particolarmente eloquente emerge dai risultati delle prove Invalsi di matematica al termine della scuola secondaria di primo grado: il Paese si presenta diviso in quattro gruppi di rendimento[17]. Nel 2025, gli studenti del Nord-Ovest e del Nord-Est hanno conseguito punteggi sensibilmente superiori alla media nazionale (+7,3 e +7,4 punti), confermando così una *performance* costantemente elevata. Al contrario, il divario si manifesta in modo particolarmente evidente nel Centro Italia, dove i risultati appaiono significativamente inferiori (-10,2 punti), per poi ampliarsi ulteriormente nelle regioni del Sud e delle Isole, che fanno registrare uno scarto ancora più marcato (-17,4 punti).

1.4.1 Crollo demografico e fuga dalle scuole del Sud

Anche la riduzione degli iscritti nelle scuole italiane segna un divario territoriale. Secondo SVIMEZ (2024), la progressiva diminuzione del numero di iscritti nelle scuole italiane nell'ultimo quinquennio riflette la tendenza demografica di un Paese che conta progressivamente meno giovani; nel Mezzogiorno questo fenomeno si manifesta in maniera più rapida e accentuata. Tra gli anni scolastici 2017/18 e 2022/23, la popolazione studentesca nazionale è passata da oltre 7,6 a circa 7,1 milioni (-6%): nel Centro-Nord la flessione è stata di 190mila alunni (-4%), mentre nel Mezzogiorno il calo ha raggiunto 330mila unità, pari a -9%.

Il divario si manifesta anche nei tassi di inadeguatezza delle infrastrutture scolastiche, tanto materiali quanto immateriali. Al Sud meno di un bambino su tre ha accesso a un edificio scolastico con mensa[18]. A livello nazionale, il 54% degli alunni della primaria ha accesso a un edificio con mensa; nel Sud la quota scende al 30% (240mila su circa 800mila alunni), mentre nel Centro-Nord sale al 67% (980mila su 1,4 milioni). Differenze analoghe emergono per le palestre: la media italiana è del 54%, ma nel Mezzogiorno si ferma al 46% (370mila alunni), contro il 60% del Centro-Nord (850mila). La scarsità di servizi incide in modo diretto sulla possibilità di fruire del tempo pieno e condiziona i processi di apprendimento, ampliando il divario nelle competenze lungo l'intero percorso scolastico degli studenti meridionali.

1.5 Fuga di laureati: 500mila giovani persi dal Sud in vent'anni

L'analisi della mobilità studentesca e universitaria mostra come il Mezzogiorno sia oggi al centro di un doppio fenomeno critico: bassa capacità di attrarre e trattenere immatricolati e perdita strutturale di laureati. Sul fronte delle immatricolazioni, secondo SVIMEZ (2025), ogni anno circa 17.000 giovani del Sud scelgono di iscriversi a un ateneo del Centro-Nord. Si tratta di una tendenza di lungo periodo, che non ha conosciuto inversioni significative negli ultimi quindici anni. L'effetto cumulativo è evidente: una parte consistente dei giovani meridionali riceve la propria istruzione nel sistema scolastico regionale fino alla secondaria, ma poi completa la formazione universitaria altrove. Questa dinamica si amplifica ulteriormente nella fase post-laurea. Secondo ISTAT (2024)[19] , tra il 2002 e il 2022 circa 500.000 laureati hanno lasciato il Mezzogiorno per trasferirsi stabilmente nelle regioni centro-settentrionali. L'intensità del fenomeno varia territorialmente: il tasso in uscita è pari in Basilicata all'83%, al 74% in Molise, supera il 50% in Abruzzo, Calabria e Puglia.

La direzione dei flussi è univoca: la mobilità Sud-Nord è sistematica e persistente, mentre il movimento inverso è residuale. Questa emorragia ha un costo elevatissimo. In ottica regionale, quando un laureato migra, la regione di origine perde definitivamente l'investimento pubblico sostenuto per formarlo. Le risorse impiegate dalla scuola dell'infanzia all'università generano benefici — in termini di competitività, produttività, innovazione — nel territorio di arrivo, non in quello che ha sostenuto il costo della formazione. SVIMEZ (2025) stima in oltre 116 miliardi di euro il valore cumulato della perdita netta di capitale umano qualificato subita dal Mezzogiorno negli ultimi venticinque anni. In questo contesto, potenziare l'attrattività degli atenei meridionali, rafforzare campus, residenze universitarie e percorsi di alta formazione diventa una condizione necessaria per interrompere la spirale e riequilibrare le traiettorie demografiche, economiche e sociali del Paese.

1.6 Sanità e prevenzione: il diritto alla salute cambia da regione a regione

Anche la fotografia in chiaroscuro dello stato di salute della sanità italiana, restituita dal Monitoraggio del Ministero della Salute sui Livelli essenziali di assistenza[20], tratteggia l'immagine di un Paese attraversato da profonde e persistenti diseguaglianze territoriali nell'accesso a servizi sanitari di qualità. Con la sola eccezione di Puglia e Basilicata, le regioni del Mezzogiorno in almeno uno dei tre ambiti fondamentali dell'assistenza (prevenzione, distrettuale, ospedaliera) non riescono a raggiungere la soglia minima di 60 punti su una scala che va da 0 a 100, rilevando così un deficit strutturale che si traduce in minori tutele per il diritto alla salute. In questo contesto, i cittadini meridionali sono oggi costretti, troppo spesso, a varcare i confini regionali

per curarsi altrove. Secondo le rilevazioni Agenas, nel solo 2022 quasi 629mila pazienti italiani hanno deciso di farsi curare in una regione diversa da quella di residenza; quasi la metà di essi, il 44%, proveniva dal Sud. Il Programma Nazionale Esiti di Agenas[21] valuta 1.117 strutture di ricovero su 218 indicatori in 8 aree cliniche (cardiocircolatorio, nervoso, respiratorio, chirurgia generale, chirurgia oncologica, gravidanza e parto, osteomuscolare, nefrologia): solo 15 ospedali raggiungono livelli "alto" o "molto alto" in almeno 6 aree su 8, concentrati in Lombardia (5), Veneto (3) ed Emilia-Romagna (2). Unica eccezione meridionale: l'AOU Federico II di Napoli (7 aree su 8). Il 20% delle strutture risulta sotto standard; la Campania presenta il quadro più critico con 51 strutture insufficienti. Le disuguaglianze emergono con altrettanta forza anche nell'accesso alla prevenzione. Nel biennio 2022-2023, sette donne italiane su dieci, nella fascia d'età 50-69 anni, hanno avuto accesso a uno *screening* mammografico biennale; soltanto cinque su dieci lo hanno fatto nell'ambito di un programma organizzato dal servizio sanitario. Ma dietro questa media nazionale si celano scarti territoriali profondissimi. In Friuli-Venezia Giulia, regione guida, nove donne su dieci hanno partecipato allo *screening*, quasi sette aderendo a un programma strutturato. All'estremo opposto, in Calabria, appena due donne su dieci si sono sottoposte a un controllo e soltanto una lo ha fatto all'interno di un percorso organizzato.

1.7 Al Sud solo il 13% degli utenti prenota *online* un appuntamento con la PA: il *digital divide* è anche *divide* di cittadinanza

Disparità di analoga natura emergono anche sul piano dell'accesso ai servizi e delle infrastrutture digitali. Secondo l'ISTAT (2025)[22], il divario digitale tra Nord e Sud resta un nodo strutturale del Paese. Nel Mezzogiorno, l'accesso a Internet continua a essere più limitato, con una quota di famiglie connesse inferiore di 4,8 punti percentuali rispetto al Centro-Nord. Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige superano l'89% di connessioni, mentre Basilicata, Molise e Sicilia restano sotto l'83%. Il ritardo del Sud emerge anche nell'uso dei servizi *online*: solo il 14,5% degli utenti scarica o stampa moduli ufficiali e appena il 13,1% utilizza il *web* per prenotare appuntamenti con la pubblica amministrazione, a fronte di medie nel Centro-Nord vicine al 28%. Dati che confermano come il *digital divide* territoriale continui a riflettersi sull'accesso ai servizi pubblici digitali e, più in generale, sulle opportunità di partecipazione e cittadinanza digitale.

1.8 Infrastrutture ferroviarie, un Paese che corre su binari diversi

Le rilevazioni più recenti di Rete Ferroviaria Italiana (RFI, 2025)[23] restituiscono l'immagine di un Paese che corre su binari diversi, segnato da profonde asimmetrie territoriali nella dotazione e

nell'efficienza della rete ferroviaria regionale. Si darà conto più avanti degli ingenti investimenti programmati attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), destinati a sostenere i maggiori oneri connessi alla realizzazione degli interventi infrastrutturali (cfr. *infra*, § 2.2 e ss.). In questo contesto, caratterizzato da ampi e persistenti divari nella quantità e qualità delle infrastrutture e dei servizi di trasporto, il sistema ferroviario assume una funzione strategica sotto un duplice profilo: da un lato, contribuisce a rafforzare l'attrattività e la competitività dei sistemi produttivi; dall'altro, svolge un ruolo essenziale nel consolidare la coesione territoriale e sociale. Il quadro complessivo evidenzia la persistenza di un significativo *gap* infrastrutturale, che emerge con particolare chiarezza nella densità e nella qualità delle linee ferroviarie. Le regioni meridionali — in particolare Basilicata, Molise, Sardegna e Sicilia — continuano a presentare una rete caratterizzata da una ridotta estensione di tratti a doppio binario, indicatore di un'infrastrutturazione storicamente inferiore rispetto alla media nazionale. In tali aree, la rete ferroviaria risulta spesso discontinua, frammentata e scarsamente connessa con le principali direttrici del Paese, con ripercussioni evidenti sulla mobilità quotidiana, sulla competitività territoriale e sulla capacità di integrazione dei mercati locali[24].

1.8.1 Dalla Liguria elettrificata al 97% alla Sardegna interamente a diesel

Ancora più evidente è il divario tecnologico legato all'elettrificazione. Mentre regioni del Centro-Nord come Liguria (con il 97% di rete elettrificata), Umbria ed Emilia-Romagna superano la soglia del 90%, gran parte del Mezzogiorno resta ancorata a modelli di trazione tradizionale. Calabria e Sicilia contano poco più della metà della rete alimentata elettricamente (circa il 55%), il Molise registra ancora il 20% di linee non elettrificate; la Sardegna, caso unico nel panorama nazionale, si distingue per una rete interamente alimentata a diesel — 427 chilometri non elettrificati — che ne fa un'anomalia infrastrutturale rispetto al resto del Paese. Ne emerge, dunque, un'Italia spaccata in due binari: da un lato, territori che procedono verso una mobilità ferroviaria più sostenibile, efficiente e integrata nei corridoi europei; dall'altro, aree dove il trasporto su rotaia rimane ancora un mezzo lento, poco competitivo e segnato da un ritardo tecnologico strutturale[25]. Un divario che non è solo infrastrutturale, ma anche sociale ed economico, poiché incide direttamente sulla mobilità dei cittadini, sull'accessibilità ai servizi e sulla coesione territoriale.

1.9 Infrastrutture idriche: dal 29% di perdite a Bolzano al 65% in Basilicata

Anche il *sistema di distribuzione idrica italiano* ha continuato a mostrare segnali di inasprimento dei divari territoriali. Secondo gli ultimi dati ISTAT[26], nel 2022 il volume complessivo delle perdite idriche

totali nella fase di distribuzione ha raggiunto 3,4 miliardi di metri cubi, pari al 42,4% dell'acqua immessa in rete. Un dato lievemente superiore a quello del 2020 (42,2%), che conferma la persistente inefficienza strutturale di una parte rilevante delle infrastrutture idriche nazionali, spesso obsolete e soggette a guasti ricorrenti (si rinvia a Parte III, Cap.2). Nel Mezzogiorno, sempre secondo ISTAT, le perdite continuano a superare ampiamente la media nazionale, con punte drammatiche in Basilicata (65,5%), Abruzzo (62,5%), Molise (53,9%), Sardegna (52,8%) e Sicilia (51,6%). Di contro, nel Nord Italia si registrano i migliori risultati nazionali in termini di efficienza della rete idrica: la Provincia autonoma di Bolzano (28,8%), l'Emilia-Romagna (29,7%) e la Valle d'Aosta (29,8%) presentano livelli di perdita sensibilmente inferiori alla media nazionale, grazie a infrastrutture più moderne ed efficienti. Nel corso del 2023, come evidenziato da ISTAT (2025)[27], la crisi delle reti si è tradotta in episodi di razionamento idrico che hanno coinvolto un terzo dei capoluoghi di provincia e città metropolitane del Mezzogiorno (14 Comuni), distribuiti in Sicilia, Calabria, Puglia, Abruzzo e Sardegna. Le situazioni più critiche si sono registrate ad Agrigento, dove la sospensione dell'erogazione ha raggiunto i 208 giorni complessivi.

1.10 Non solo Nord e Sud: i divari interni alle macroaree

Come anticipato, ai divari tra Nord e Sud, si aggiungono quelli interni alle macroaree.

1.10.1 La contrazione demografica giovanile nelle aree interne del Mezzogiorno è strutturalmente più intensa

La perdita di popolazione giovanile nelle aree interne non è distribuita uniformemente tra le macroaree. Nell'ultimo decennio le aree interne del Mezzogiorno hanno registrato una contrazione della fascia *under* 35 pari al -6,3%, corrispondente a 483.000 individui, a fronte del -2,7% nelle aree interne del Nord e del -4,3% nel Centro, entrambe con perdite di poco superiori alle 100.000 unità[28]. Il differenziale non riflette una variante quantitativa dello stesso fenomeno, ma una diversa intensità strutturale dei fattori che lo determinano — emigrazione qualificata, contrazione della domanda occupazionale, riduzione della natalità — che si autoalimentano in assenza di modifiche alle condizioni di contesto. Nei comuni ultraperiferici, classificati dalla SNAI come quelli distanti oltre 75 minuti dal polo di servizio più vicino, l'età media della popolazione residente raggiunge 46,9 anni, con un processo di invecchiamento che riduce progressivamente la popolazione attiva e aggrava il carico sui servizi locali esistenti[29].

1.10.2 Il deficit di capacità istituzionale locale precede e condiziona qualunque intervento di sviluppo

Il divario tra aree metropolitane e comuni delle aree interne non riguarda soltanto le condizio-

ni socioeconomiche: riguarda la capacità istituzionale di accedere alle risorse disponibili e di utilizzarle efficacemente. L'85% dei comuni classificati come aree interne ha meno di 5.000 abitanti; la maggioranza dispone di organici ridotti, con funzionari chiamati a gestire simultaneamente competenze tecniche eterogenee[30]. La Banca d'Italia ha documentato che, nell'ambito della SNAI, i Comuni con qualità amministrativa superiore alla mediana registrano incrementi nella densità di imprese locali significativamente più elevati rispetto ai Comuni con capacità amministrativa inferiore, e che questa differenza spiega in larga misura la concentrazione degli effetti positivi nel Centro-Nord[31]. Il problema è strutturalmente circolare: i territori che più necessiterebbero di interventi sono quelli meno attrezzati per attivarli, selezionarli e gestirli. Politiche di sviluppo territoriale che non affrontino esplicitamente questo deficit rischiano di produrre una distribuzione degli effetti inversa rispetto agli obiettivi dichiarati. Questo nodo richiede interventi specifici sulla capacità istituzionale locale, da affiancare a qualunque misura di trasferimento di risorse (cfr. *infra*, § 3.6).

2. Le misure degli ultimi anni e quelle del PNRR per l'attenuazione dei divari

I divari territoriali, di genere e generazionali hanno rappresentato elementi strutturali di riferimento nella definizione dell'architettura complessiva del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), contribuendo a orientare la selezione delle misure e la correlata allocazione delle risorse. Diverse le misure di settore ispirate ad una logica di attenuazione dei divari: il potenziamento dei servizi educativi e l'ampliamento dell'offerta di asili nido e scuole dell'infanzia, con l'obiettivo di ridurre le disparità territoriali e favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro; il rafforzamento dell'istruzione, della formazione e della ricerca, quale leva per contrastare la disoccupazione giovanile e la fuga dei talenti; la valorizzazione della sanità territoriale, con l'intento di ridurre le disuguaglianze nell'accesso alle cure. Per l'analisi di ciascuna delle misure di settore si rinvia alle Parti successive. Nei paragrafi che seguono si illustrano le principali azioni trasversali poste in campo per attenuare i divari territoriali, nonché i primi effetti osservabili.

2.1 La clausola del 40% a favore del Mezzogiorno

Una parte significativa degli interventi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è orientata al riequilibrio territoriale.

Molte missioni del Piano, in modo trasversale, sono in qualche modo finalizzate alla riduzione

dei divari geografici, economici e infrastrutturali che separano Nord e Sud. Dalla diffusione della banda ultra-larga al potenziamento della mobilità sostenibile, dal sostegno alla scuola e alla ricerca fino al rafforzamento della sanità territoriale, ogni intervento mira ad attenuare i significativi squilibri segnalati nel paragrafo precedente.

In questa prospettiva, l'art. 2, comma 6-*bis*, D.L. 77/2021 ha introdotto la clausola del 40% a favore del Mezzogiorno[32]; essa impone alle amministrazioni centrali titolari degli interventi del PNRR di assicurare che, nella fase di attuazione, almeno il 40% delle risorse territorialmente allocabili[33] sia effettivamente destinato alle regioni meridionali, inclusa la Sardegna. Nel 2024, alla luce della Relazione del Ministro per gli affari europei, il PNRR e le Politiche di Coesione (2025)[34], l'ammontare complessivo delle risorse territorializzabili del Piano è stimato in 147,5 miliardi di euro[35]; di questi, 60,7 miliardi risultano destinati al Mezzogiorno, pari al 41,1% del totale. Alcuni dati sono significativi. Tra il 2021 e il 2024 il Pil è cresciuto al Sud dell'8,5%, rispetto al +5,8% del Centro-Nord; il tasso di occupazione della popolazione tra i 15 e i 64 anni è passato dal 42,7% nel primo trimestre del 2021 al 50,2% nel secondo trimestre del 2025 Sono stati creati nel Mezzogiorno quasi 500.000 posti di lavoro; gli investimenti pubblici nel 2023 sono aumentati al Sud del 16,8% contro il 7,2% del Centro-Nord.

2.2 ZES Unica per il Mezzogiorno

Le Zone Economiche Speciali sono oggi presenti in oltre 6.000 località nel mondo[36]. In Italia lo strumento ha preso forma con il decreto Mezzogiorno del 2017, che ha istituito 8 ZES localizzate attorno ai porti della rete transeuropea dei trasporti nel Mezzogiorno. La riforma del 2023 ha introdotto la ZES Unica per l'intero territorio meridionale, superando le 8 perimetrazioni originarie e garantendo parità di trattamento a tutti i territori delle regioni del Sud[37].

2.2.1 Dalle otto ZES regionali alla ZES Unica: la riforma del 2023

Le 8 ZES istituite dal 2017 erano organizzate con perimetri fisici delimitati e Commissari straordinari per ciascuna area: un assetto che rischiava di generare disparità di trattamento tra territori contigui, con effetti divisivi anziché aggreganti. Il D.L. 124/2023 ha superato questo limite estendendo il perimetro ZES all'intero territorio delle otto regioni del Mezzogiorno d'Italia (Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Campania, Sicilia e Sardegna) alle quali con la L. 18 novembre 2025, n. 171 sono state aggiunte le Regioni Marche e Umbria. La scelta ha eliminato la necessità di continue variazioni del perimetro già emersa nella fase precedente e ha reso lo strumento fruibile senza i vincoli delle singole delimitazioni.

2.2.2 La nuova *governance*: Cabina di regia e Struttura di missione

Dal 1º gennaio 2024 la ZES Unica opera attraverso 2 organismi centrali[38]. La Cabina di regia ZES, presieduta dal Ministro per gli Affari europei, il Sud e le Politiche di coesione, esercita funzioni di indirizzo, coordinamento e vigilanza. La Struttura di missione ZES ha ereditato i rapporti giuridici dei precedenti Commissari straordinari. Ulteriore evoluzione della governance è quella che ha istituito il Dipartimento per il Sud della Presidenza del Consiglio dei Ministri e disposto l'assorbimento in esso delle funzioni della Struttura di Missione. Il Piano strategico triennale, approvato il 26 luglio 2024, individua 9 filiere prioritarie e 3 tecnologie chiave come quadro di riferimento per l'allocazione degli incentivi. L'elenco va inteso come indicativo e non tassativo: l'autorizzazione unica è accessibile a tutti gli investimenti nel perimetro ZES, indipendentemente dalla filiera di appartenenza.

2.2.3 Lo Sportello Unico Digitale dimezza i tempi autorizzativi

Lo Sportello Unico Digitale (S.U.D.) ZES, operativo dal 1º marzo 2024, è l'unico punto di accesso per le istanze di autorizzazione unica. L'accesso è una scelta del richiedente: il percorso ordinario di autorizzazioni separate presso Comune, Provincia e Regione resta disponibile. Nella prassi, il ricorso allo Sportello sta diventando quasi esclusivo, per effetto della drastica riduzione dei tempi rispetto all'iter ordinario.

Secondo la Corte dei conti, nel 2024 i procedimenti si sono conclusi mediamente in 98,5 giorni, con una riduzione di 53,7 rispetto alle istanze presentate prima dell'apertura del S.U.D[39] . Il quadro complessivo al 13 gennaio 2026 registra 2.824 domande totali, con investimenti dichiarati nelle domande di autorizzazione pari a 5,6 miliardi di euro e investimenti complessivamente realizzati da imprese che hanno usato la Zes che ammontano a 11 miliardi di euro; 18.199 le nuove unità lavorative annue dichiarate. Al 28 febbraio 2026 le autorizzazioni rilasciate sono 1.117, con 107 nuovi provvedimenti nei primi due mesi del 2026 e un *trend* in costante accelerazione.

La solidità giuridica dello strumento è confermata dal contenzioso: su 30 ricorsi presentati avverso autorizzazioni uniche rilasciate, nessuno si è concluso con esito negativo per la Struttura. La Struttura monitora inoltre l'effettivo avvio dell'investimento entro l'anno tramite la propria piattaforma, indipendentemente dal controllo dell'ente locale sul titolo.

L'autorizzazione unica può costituire variante allo strumento urbanistico e dichiarazione di pubblica utilità: nel 2025, il 26% delle istanze accolte — circa 1 su 4 — ha determinato una variante. Un meccanismo previsto per ovviare alla frequente obsolescenza dei piani comunali, a lungo non aggiornati in molte aree meridionali. Gli enti locali partecipano alla conferenza di servizi; in assenza di risposta nei tempi previsti opera il silenzio-assenso. Gli effetti sistemici di questo

strumento sono analizzati nella sezione successiva. La ZES svolge una duplice funzione sugli investimenti: attrazione di nuovi *player* e *retention* di chi è già insediato[40]. La seconda è spesso sottovalutata ma strutturalmente più urgente: la certezza sui tempi ha sbloccato programmi di espansione che multinazionali già presenti tenevano in sospeso, evitando trasferimenti altrove.

2.2.4 Il credito d'imposta: struttura, dati e limite strutturale

Il credito d'imposta per gli investimenti nella ZES Unica è accessibile per investimenti compresi tra 200.000 e 100 milioni di euro. L'autorizzazione unica non ha invece alcun limite dimensionale. La Campania guida per volume di investimenti ammessi a credito — circa 1,4 miliardi di euro, seguita da Sicilia (839 milioni) e Puglia (700 milioni). Il nesso tra condizioni di contesto e *performance* dello strumento è oggetto di verifica nell'ambito del protocollo che la struttura sta stipulando con Banca d'Italia per la misurazione degli impatti reali degli investimenti sul territorio; se confermato, fornirebbe un'indicazione di metodo rilevante per le regioni più arretrate (cfr. *infra*, § 3.1).
La legge di bilancio per il 2026 ha esteso il credito agli anni 2026-2028 con una dotazione complessiva di 4,4 miliardi di euro per il triennio. Nel 2024 il 100% delle istanze è stato soddisfatto; nel 2025 la copertura si è assestata intorno al 70% del richiesto — 7 istanze su 10 — per effetto della crescita delle domande. Accanto al credito fiscale, la Struttura di missione ha siglato un protocollo con l'ABI che consente agli istituti bancari aderenti di dedicare risorse specifiche al finanziamento degli investimenti in area ZES: un terzo pilastro — la leva del credito bancario — che si affianca alla semplificazione e all'incentivo fiscale.
Un limite strutturale dell'attuale sistema è l'assenza di qualsiasi raccordo — procedurale o informativo — tra i 2 pilastri della ZES. I titoli autorizzativi sono gestiti dalla Struttura di missione; il credito d'imposta dall'Agenzia delle Entrate. Le 2 banche dati non comunicano. Non è oggi possibile determinare quante imprese titolari di autorizzazione abbiano ottenuto il credito, né misurare l'impatto complessivo dello strumento in modo integrato. La Struttura di missione e l'Agenzia delle Entrate sono in fase di stipula di un protocollo per lo scambio dei dati.

2.2.5 Verso un'infrastruttura permanente di politica industriale

La Struttura di missione opera come stazione appaltante per i 26 interventi PNRR ereditati dai Commissari e come amministrazione titolare per l'infrastrutturazione delle aree industriali. Le prassi operative maturate — applicazione del principio del risultato, procedure semplificate, raccordo con enti locali e sistema produttivo — rappresentano un patrimonio istituzionale. Le prospettive di consolidamento sono illustrate nel § 3.2.

I risultati conseguiti — tempi autorizzativi dimezzati, 1.117 autorizzazioni rilasciate con *trend* in accelerazione, 11 miliardi di investimenti realizzati, oltre 18.000 nuove unità lavorative dichiarate — confermano che la direzione intrapresa è efficace. Un caso emblematico del potenziale di sistema: il patto per la decarbonizzazione e la reindustrializzazione dell'area di Brindisi, siglato con la prefettura, mostra come la ZES possa operare non solo come sportello di autorizzazione ma come strumento di politica industriale territoriale su crisi produttive specifiche. La sfida è ora consolidare la ZES come infrastruttura stabile di politica industriale, superando il carattere ancora provvisorio di alcuni suoi elementi istituzionali, con l'obiettivo di orientare sviluppo duraturo e occupazione qualificata.

2.3 I LEP nel PNRR

Tra le c.d. riforme abilitanti del PNRR vi è quella relativa al federalismo fiscale, con un'unica *milestone* da realizzare entro la metà del 2026 (l'obiettivo è stato rivisto rispetto alla versione originaria del Piano)[41].

La *milestone* M1C1-1.14 prevede l'individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) entro il 31 dicembre 2025, per arrivare entro il primo trimestre del 2026 alla definizione dei fabbisogni e dei costi standard e alla fiscalizzazione dei trasferimenti. In questa prospettiva, come si vedrà, con la legge di bilancio 2026 (art. 1, commi 698-714, L. 30 dicembre 2025, n.199) si è provato, per taluni ambiti, a trasformare i LEP da enunciazioni normative a prestazioni misurabili e dunque monitorabili.

Per un migliore inquadramento, è utile ripartire da quanto indicato al precedente § 1.2. I severi squilibri di ricchezza tra territori si riflettono sulla finanza pubblica locale: il gettito *pro capite* dell'Irap, per esempio, nelle regioni del Centro Nord è nella media oltre tre volte superiore a quello del Sud.

Quanto più profondi sono i divari economici tra territori, tanto più si pone l'esigenza di bilanciare il riconoscimento di una maggiore autonomia agli enti territoriali con la salvaguardia di diritti di cittadinanza garantiti sull'intero territorio nazionale.

2.3.1 Il federalismo simmetrico e i LEP in Costituzione come strumento di perequazione

La riforma del Titolo V del 2001 ha individuato nei LEP il principale dispositivo attraverso cui perseguire tale obiettivo. I LEP rappresentano, nel sistema costituzionale, lo "standard di tutela e protezione" dei diritti civili e sociali che deve essere garantito in modo uniforme sull'intero territorio nazionale (art. 117, comma secondo, lett. m, Cost.).

La funzione perequativa dei LEP è stata esplicitamente riconosciuta nella legge di attuazione del cd. federalismo fiscale simmetrico (L. 42/2009), in applicazione delle disposizioni costituzionali (art. 119 Cost). In questo modello, la definizione dei LEP e la loro quantificazione finanziaria attraverso il metodo del fabbisogno standard costituiscono il presupposto per l'attivazione del fondo perequativo destinato ad integrare le risorse degli enti territoriali che presentano una minore capacità fiscale per abitante, ossia quei territori in cui il gettito fiscale non è sufficiente a coprire il fabbisogno finanziario necessario per garantire i LEP.
Lo Stato ne determina il contenuto e può sostituirsi agli enti territoriali inadempienti. Una volta identificati con norme, i LEP non possono essere finanziariamente condizionati. La loro quantificazione in termini di fabbisogni standard è il criterio che attiva il fondo perequativo: lo Stato è tenuto a integrare le risorse degli enti che, per minore capacità fiscale, non sono in grado di finanziarli autonomamente.

2.3.2 Le criticità nell'attuazione del federalismo simmetrico

A oltre venticinque anni dalla riforma del Titolo V il processo di determinazione dei LEP è ancora ampiamente incompleto.
La definizione dei LEP è rimasta ancorata a formulazioni normative generiche, prive di quantità, costi e meccanismi di verifica. Un livello essenziale, per essere effettivamente garantito, richiede in primo luogo una definizione puntuale, che lo renda misurabile. Solo ciò che è misurabile può essere programmato, finanziato e monitorato nel tempo.
Alla definizione del livello essenziale di prestazione da garantire sull'intero territorio nazionale va quindi affiancata la stima dei costi in termini di fabbisogno standard e la conseguente copertura finanziaria.
Come si dirà, standard uniformi sono stati, invece, individuati, solo nell'ultimo triennio e solo per alcune funzioni sociali comunali (asili nido, servizio sociale professionale, trasporto scolastico degli studenti con disabilità).

2.3.3 La spesa sociale riflette la capacità fiscale locale più che l'intensità dei bisogni

I divari si sono conseguentemente acuiti, anziché ridursi.
Così, in Calabria, 8 comuni su 10 rientrano tra i territori classificati dall'ISTAT come ad alta vulnerabilità sociale e materiale, vale a dire quelli con i livelli più elevati di povertà, disoccupazione e disagio familiare. In Provincia autonoma di Bolzano quella quota scende a 1 comune su 25. I comuni calabresi spendono per il sociale circa 30 euro *pro capite*, quelli altoatesini ne spendono circa 600[42].

La spesa socioassistenziale dei Comuni italiani ammonta a circa 9 miliardi di euro (ISTAT 2022), quasi un sesto della spesa primaria corrente comunale e lo 0,5% del PIL. Il 60% di questa spesa è finanziato con risorse proprie dei bilanci comunali. Poiché la capacità di autofinanziamento è distribuita in modo radicalmente disomogeneo sul territorio, la differenza nella spesa sociale non riflette la diversità dei bisogni ma la diversità della ricchezza locale.

2.3.4 Il parallelo processo per un federalismo asimmetrico o differenziato

Solo per chiarezza, è necessario tener conto che, sulla base di una previsione costituzionale introdotta con la riforma del 2001 (all'art. 116, comma 3), la L. 86/2024 ha introdotto un meccanismo diretto ad istituire forme di regionalismo differenziato, ossia nuovi ambiti di competenza regionale in modo asimmetrico (in favore, cioè, dei soli enti che ne fanno richiesta).
La citata L. 86/2024 ha condizionato alla previa individuazione dei LEP il trasferimento delle nuove competenze dallo Stato alle Regioni.
In questa prospettiva, il lavoro istruttorio dell'apposito Comitato tecnico-scientifico per i LEP (CLEP) — costituito nel 2023 nell'ambito del percorso per l'autonomia differenziata e concluso nell'ottobre dello stesso anno — ha individuato oltre 280 prestazioni qualificabili come essenziali. L'approccio, centrato sulla ricognizione normativa, ha prodotto enunciazioni di principio non interamente dotate di una declinazione operativa in termini di quantità, costi e meccanismi di verifica. La determinazione puntuale delle prestazioni è di fatto rinviata alla quantificazione finanziaria.
Il quadro normativo è stato profondamente ridefinito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024, che ha stabilito cinque principi: la devoluzione regionale deve riguardare singole funzioni, non intere materie; anche per le materie non qualificate come LEP non possono essere trasferite funzioni sui diritti civili e sociali senza preventiva determinazione dei LEP; le deleghe al Governo devono contenere finalità specifiche; i decreti attuativi non possono essere modificati con DPCM; il fabbisogno standard deve essere depurato dalle inefficienze.
Il federalismo simmetrico e l'autonomia differenziata rispondono quindi a logiche distinte e richiedono percorsi di attuazione separati. Il primo riguarda la determinazione dei LEP per le funzioni già oggi di competenza locale su tutto il territorio nazionale: in questo contesto i LEP sono principalmente uno strumento per colmare i divari territoriali e perequare le risorse. Il secondo riguarda la determinazione dei LEP come prerequisito per il trasferimento di ulteriori competenze alle sole regioni che ne facciano richiesta: qui i LEP svolgono prevalentemente la funzione di condizione per il trasferimento di funzioni, a tutela dell'unitarietà nella garanzia dei diritti.

I cantieri per la definizione dei LEP sono pertanto due e vanno tenuti distinti: da un lato, quello relativo al federalismo simmetrico, per il completamento del sistema di finanziamento delle funzioni già oggi assegnate agli enti territoriali sull'intero territorio nazionale; dall'altro, quello relativo all'autonomia differenziata, che riguarda il finanziamento di ulteriori attribuzioni da riconoscere in futuro, in modo asimmetrico, agli enti che ne facciano richiesta.

2.3.5 Un modello che ha funzionato: obiettivi di servizio, fabbisogni standard, commissariamento

Tornando al percorso di attuazione del federalismo simmetrico, a partire dal 2021, il legislatore ha introdotto il programma degli Obiettivi di servizio (art. 1, commi 791-792, L. 178/2020), un meccanismo di potenziamento graduale dei servizi comunali in tre ambiti: asili nido, servizi sociali e trasporto degli studenti con disabilità.

Il programma non ha definito LEP in senso tecnico-giuridico, ma ha fissato *target* quantitativi intermedi da raggiungere progressivamente, finanziati attraverso risorse aggiuntive vincolate, inizialmente erogate tramite il Fondo di solidarietà comunale (FSC), successivamente tramite il Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi (FELS)[43].

La metodologia del fabbisogno standard monetario. Con l'intervento indicato si abbandona il modello del finanziamento basato sui livelli storici di servizio, spostandosi su un meccanismo diverso: mappatura dell'offerta esistente, determinazione del *gap* rispetto al *target*, traduzione del *gap* in fabbisogno finanziario calcolato su costi standard unitari — il costo di riferimento di una gestione efficiente, non la media di quanto si spende — stanziamento di risorse aggiuntive vincolate al raggiungimento dell'obiettivo, monitoraggio attraverso un sistema informativo dedicato, commissariamento degli enti inadempienti.

Il cuore innovativo del programma è quindi l'utilizzo del fabbisogno standard monetario: elaborato sulla base della metodologia approvata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), diventa parametro di riferimento per la ripartizione delle risorse[44].

La metodologia CTFS consente di stimare il costo unitario della prestazione — circa 7.670 euro annui per posto-nido — e di moltiplicarlo per la platea degli utenti aggiuntivi necessari a colmare il divario rispetto al target. Il meccanismo finanziario — risorse aggiuntive vincolate all'attenuazione del *gap* — ha creato per la prima volta un legame diretto tra fabbisogno certificato e trasferimento.

Il programma prevede inoltre un meccanismo di commissariamento prefettizio per i comuni inadempienti: la mancata chiusura delle schede di monitoraggio sulla piattaforma della Ragioneria generale dello Stato entro il 30 maggio di ciascun anno genera automaticamente l'elenco

degli enti che non hanno raggiunto i *target*, per i quali il Prefetto nomina un commissario *ad acta* con poteri sostitutivi.
Anche il previsto meccanismo di commissariamento è stato ampiamente utilizzato. Nel 2024 sono stati commissariati 4.819 comuni; al settembre 2025 ne restavano inadempienti 191, il 3,96%. I divari regionali restano tuttavia marcati: Calabria e Campania registrano tassi di inadempienza superiori al 12%, contro lo 0% di Emilia-Romagna e Umbria.
I risultati conseguiti nel primo triennio di attuazione sono documentati e significativi. Oltre 26.000 posti aggiuntivi nei servizi educativi per la prima infanzia, più di 11.000 studenti con disabilità raggiunti attraverso il trasporto dedicato, un incremento della spesa sociale complessiva superiore ai 500 milioni di euro.
Il modello ha prodotto risultati, ancorché non manchino limiti di approccio da valutare nel tracciare prospettive future.
Come si dirà al successivo § 3.2.1., gli obiettivi di servizio e il conseguente monitoraggio hanno riguardato, tuttavia, solo gli input**:** il conseguimento degli standard quantitativi non garantisce l'effettiva erogazione di prestazioni qualitativamente soddisfacenti. Un comune può raggiungere il rapporto di un assistente sociale ogni 5.000 abitanti senza che le prese in carico siano reali, continuative e adeguate al bisogno; può aprire i posti negli asili nido senza che il servizio risponda a standard qualitativi verificabili. L'input è condizione necessaria — senza di esso non vi è servizio possibile, e in molti territori meridionali neppure questa condizione di base è soddisfatta — ma non è condizione sufficiente. La direzione da percorrere è quella di aggiungere progressivamente, accanto alla misurazione degli input, la rendicontazione, anche qualitativa delle prestazioni effettivamente erogate.

2.3.6 Il salto di qualità della legge di bilancio 2026 e i limiti

La L. 199/2025 compie un passaggio significativo, istituendo il Sistema di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni nel settore sociale (art. 1, comma 699). Non si tratta più di semplici obiettivi di servizio, ma di LEP in senso tecnico-giuridico, determinati a livello di Ambito territoriale sociale (ATS) quale livello di spesa necessario a garantire progressivamente, a partire dal 2027, un'offerta omogenea dei servizi. Il Sistema utilizza la medesima metodologia sperimentata con gli obiettivi di servizio (fabbisogno standard monetario CTFS), ma la colloca in un quadro giuridico diverso: ciò che prima era "obiettivo" diviene ora "livello essenziale", con le conseguenti implicazioni in termini di esigibilità.
Il Sistema di garanzia definisce LEP in tre ambiti: la dotazione di assistenti sociali, le équipe

multidisciplinari e l'assistenza domiciliare. La legge prevede un assistente sociale ogni 5.000 abitanti; un'équipe multidisciplinare composta da uno psicologo ogni 30.000 abitanti e da un educatore professionale socio-pedagogico ogni 20.000; un'ora settimanale di assistenza domiciliare per le persone non autosufficienti. Si rinvia ad un successivo DPCM per la determinazione dei livelli di spesa di riferimento per ogni ATS (art. 1, comma 701). In caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, si applica il meccanismo di surroga ministeriale già previsto dalla l. n. 213/2023 (art. 1, comma 703).

Si tratta di un passo in avanti.

Nei circoscritti ambiti indicati, sono indicati alcuni livelli essenziali di prestazioni definiti in modo puntuale, misurabile e monitorabile.

Non mancano limiti.

In disparte quanto già rilevato in merito all'afferenza dei LEP così individuati all'input (numero di operatori per abitante), anziché anche agli output (prestazioni di servizio erogate), il limite significativo è finanziario. Le risorse aggiuntive ammontano a 200 milioni, destinati esclusivamente alle équipe multidisciplinari: tutti gli altri LEP sono coperti con risorse già presenti nei bilanci locali. Il LEP sull'assistenza domiciliare — un'ora settimanale — viene finanziato con ciò che già esiste.

Ancor più problematico l'intervento in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale per gli alunni con disabilità (ASACOM). La legge di bilancio per il 2026 garantisce ore di assistenza corrispondenti a quanto previsto nel Piano educativo individualizzato di ogni singolo studente.

Il diritto è definito nella forma più ambiziosa mai adottata — prestazione individuale, permanente, parametrata al Piano educativo individualizzato di ciascuno studente — ma il finanziamento nella fase transitoria 2026-2027 è agganciato alle risorse già trasferite, non al fabbisogno effettivo. Il registro nazionale dei fabbisogni, che consentirà la quantificazione puntuale, deve essere istituito entro il 31 dicembre 2027 (si rinvia al successivo § 3.2 per alcune prospettive).

Questi limiti si concretizzano in rischi di esigibilità immediata dei LEP individuali a fronte di un sistema di garanzia che impiegherà del tempo per entrare in funzione a pieno regime.

2.4 Le reti di trasporto come moltiplicatore di coesione territoriale

Come recentemente rilevato dall'OECD (2025), gli investimenti infrastrutturali rappresentano una leva strategica per la crescita economica sostenibile e per il miglioramento della produttività sistemica; costituiscono, al contempo, un fattore abilitante del processo di convergenza

tra i diversi territori nazionali[45]. L'efficienza delle reti, in particolare, incide direttamente sulla capacità di attrazione di capitali, sull'accessibilità ai mercati e sulla qualità della vita dei cittadini; in tale prospettiva, la dotazione infrastrutturale diviene non solo un indicatore del livello di sviluppo, ma anche un moltiplicatore di coesione.

Nel contesto italiano, ciò si traduce nella necessità di colmare i divari storici tra il Mezzogiorno e le regioni del Centro-Nord, attraverso interventi che migliorino la connettività territoriale, riducano i tempi di percorrenza e aumentino la resilienza del sistema dei trasporti.

Sul piano della valutazione degli impatti, l'analisi degli investimenti infrastrutturali andrebbe condotta non soltanto attraverso le tradizionali stime di incremento della produttività e di riduzione dei tempi di percorrenza, ma anche mediante indicatori di accessibilità intesi come misura delle opportunità di mobilità effettivamente disponibili per cittadini e territori. La distinzione rilevante è tra la libertà formale di spostarsi — che l'ordinamento garantisce a tutti — e la capacità concreta di esercitare tale libertà in condizioni di effettiva eguaglianza: un territorio non connesso alla rete ferroviaria ad alta velocità non è privato di un diritto formale, ma è strutturalmente limitato nelle proprie opportunità di accesso ai mercati del lavoro, ai servizi avanzati e alla vita economica e sociale del Paese. Questa prospettiva trasforma l'investimento infrastrutturale da voce di spesa pubblica a strumento di riduzione della disuguaglianza nelle opportunità.

2.4.1 Alta velocità e connessioni diagonali del Sud

In questa direzione, il PNRR ha destinato un ampio ventaglio di risorse alla modernizzazione delle infrastrutture per la mobilità. In tale prospettiva, sono stati adottati significativi interventi legislativi di semplificazione e accelerazione procedurale[46]: l'istituzione del Comitato speciale presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, con termini perentori per l'espressione dei pareri e meccanismo di silenzio-assenso decorsi i quarantacinque giorni; la Soprintendenza speciale per il PNRR; la concentrazione in un'unica sede delle procedure autorizzative, inclusa la valutazione di impatto ambientale. Tali misure hanno consentito di ridurre i tempi dei procedimenti e di riavviare cantieri da tempo sospesi. Si tratta di innovazioni delle quali andrebbe valutata la stabilizzazione oltre l'orizzonte temporale del PNRR, estendendone l'applicazione a tutte le opere di rilevanza strategica nazionale.

Tra gli interventi di maggiore impatto figurano quelli interamente volti a potenziare l'alta velocità ferroviaria e a rafforzare la continuità logistica tra i principali poli urbani e portuali del Sud. Tra questi si segnalano:

- la tratta Napoli-Bari, destinata a ridurre i tempi di percorrenza e a incrementare la capacità di traffico passeggeri e merci;

- la linea Palermo - Catania, volta a rafforzare l'asse ferroviario siciliano in un'ottica di integrazione insulare;
- il progetto di alta velocità Salerno-Reggio Calabria, che rappresenta una delle opere cardine per la connessione strutturale del Mezzogiorno con la dorsale tirrenica nazionale.

Una misura di particolare rilevanza strategica è rappresentata dagli interventi sulle connessioni diagonali, finalizzati a rafforzare la connettività trasversale del Centro-Sud mediante nuove linee ferroviarie ad alta velocità e alta capacità. Le tratte interessate comprendono Orte-Falconara e Taranto-Metaponto-Potenza-Battipaglia.

Secondo le stime disponibili, la nuova linea AV/AC Napoli-Bari genererà un impatto complessivo sul PIL di oltre 5 miliardi di euro e un valore aggiunto pari a 3,9 miliardi, attivando circa 53.000 posti di lavoro a tempo pieno lungo la filiera: ingegneria civile, progettazione, costruzioni, metallurgia e servizi all'ingrosso. La riduzione delle emissioni di CO_2 è stimata in circa 141.000 tonnellate all'anno, pari alle emissioni di oltre 638.000 camion sulla stessa tratta. Si tratta di un investimento con un moltiplicatore economico significativo e distribuito su più comparti produttivi, la cui rilevanza va oltre la dimensione infrastrutturale per assumere carattere di politica economica e ambientale integrata.

2.4.2 L'Italia accelera sull'alta velocità ma il *gap* con l'Europa resta ampio

Nel quadro europeo, l'espansione delle infrastrutture ad alta velocità assume un ulteriore rilievo strategico. Come rilevato da EUROSTAT (2025), le linee ferroviarie progettate per velocità pari o superiori ai 250 km/h rappresentano oggi l'ossatura della mobilità transeuropea: tra il 2013 e il 2023 la rete AV dell'UE è cresciuta del 47,2%, passando da 5.812 a 8.556 km. Nel medesimo periodo, l'Italia ha registrato un incremento del 63% della propria dotazione di linee di alta velocità, raggiungendo 1.097 km (destinati ad aumentare ulteriormente per effetto dei cantieri in corso nel 2025). Tuttavia, il confronto con i principali Paesi europei evidenzia un ritardo ancora marcato: nel 2023 la Spagna disponeva di 3.190 km di rete AV, mentre la Francia raggiungeva 2.748 km. Questi dati mostrano come l'Italia, pur avanzando, resti distante dai livelli delle economie che da decenni investono in modo sistemico in infrastrutture ferroviarie ad alta capacità e integrazione transfrontaliera. Alla luce di tali elementi emerge un quadro nitido: la realizzazione dell'AV/AC Napoli-Bari non può essere un intervento isolato, ma un tassello di un più ampio processo di riequilibrio infrastrutturale del Paese, potenzialmente in grado di ridisegnare le direttrici di mobilità del Mezzogiorno, rafforzare i corridoi interni e aumentare la competitività logistica del Centro-Sud. Proprio per questo, la portata e la complessità degli investimenti im-

pongono una valutazione sistemica, orientata a integrare tali opere in una strategia unitaria e di lungo periodo. L'obiettivo deve essere evitare che interventi di grande valore restino confinati a iniziative settoriali, assicurando invece che producano effetti cumulativi e duraturi, coerenti con le politiche di coesione territoriale, con le reti transeuropee di trasporto e con l'esigenza di ridurre progressivamente il divario infrastrutturale tra Nord e Sud.

2.5 Il progetto POLIS: servizi digitali e spazi di *coworking* per i piccoli Comuni

Tra le misure riconducibili al PNRR e al Piano Nazionale Complementare (PNC) che hanno assunto un ruolo strategico nel contrasto ai divari territoriali, in particolare nell'aree interne, è di significativo interesse il progetto POLIS – Casa dei Servizi di Cittadinanza Digitale, promosso da Poste Italiane S.p.A. e finanziato per 800 milioni di euro a valere sul Fondo PNC, su un investimento complessivo di 1,2 miliardi di euro. L'iniziativa, sottoposta al monitoraggio del Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT), si inserisce nel più ampio obiettivo di rafforzare la coesione economica, sociale e digitale del Paese, avvicinando la Pubblica Amministrazione ai cittadini residenti nei Comuni con meno di 15.000 abitanti e contrastando i fenomeni di marginalità amministrativa e infrastrutturale.

Il progetto si articola in due linee di intervento: la prima, denominata *Sportello Unico*, mira a semplificare e digitalizzare l'accesso ai servizi pubblici essenziali attraverso la rete capillare degli Uffici Postali, che divengono punti di contatto diretti tra cittadino e amministrazione; la seconda, *Spazi per l'Italia*, prevede la realizzazione di una rete nazionale di spazi di *coworking* diffusi sul territorio, concepiti per favorire nuove modalità di lavoro, attrarre professionisti e imprese nei piccoli centri e stimolare processi di rigenerazione socio-economica locale.

Quanto alla prima linea di intervento (*Sportello Unico*), il progetto prevede la digitalizzazione degli Uffici Postali in 6.933 Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, al fine di garantire l'erogazione continuativa di servizi pubblici essenziali: dall'emissione di documenti d'identità e certificati anagrafici, alle certificazioni giudiziarie e previdenziali, fino ai servizi regionali e alle procedure specifiche, come le richieste di esenzione dal Canone RAI. Con il Decreto del Ministero dell'Interno del 12 dicembre 2023, è stata infatti riconosciuta a Poste Italiane S.p.A., tramite gli Uffici Postali "POLIS", la possibilità di rilasciare i certificati dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), rafforzando il ruolo degli sportelli postali come infrastrutture di prossimità e come presidi di cittadinanza digitale.

La seconda linea di intervento del Progetto Polis (*Spazi per l'Italia*) mira a valorizzare e restituire vitalità a oltre 250 immobili parzialmente in disuso di Poste Italiane, di cui 80 già in corso di attivazione nei comuni con meno di 15.000 abitanti.

Tali spazi vengono riconvertiti in ambienti di *co-working* di piccola (circa 100 mq), media (circa 450 mq) e grande dimensione (circa 1.500 mq), interconnessi in una rete digitale e smart. L'obiettivo è duplice: da un lato favorire il lavoro da remoto, attrarre nomadi digitali e promuovere forme di innovazione territoriale; dall'altro, offrire infrastrutture condivise a cittadini, imprese, pubbliche amministrazioni, università e centri di ricerca, in un'ottica di sviluppo locale sostenibile e coesione territoriale.

3. Le prospettive future

Le evidenze maturate nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza mostrano come alcune innovazioni avviate debbano essere consolidate e migliorate, così da dare continuità agli interventi e alle politiche che hanno dato primi risultati nel percorso di riduzione dei divari. Di seguito, si parte quindi da alcune prospettive di consolidamento delle misure avviate in questi anni, per poi fare riferimento a misure ulteriori tanto di *governance* e metodo, quanto settoriali.

3.1 La ZES Unica come infrastruttura permanente per lo sviluppo del Mezzogiorno

La ZES Unica non è soltanto una misura di politica per il Sud. Può essere un prototipo di semplificazione amministrativa. Il percorso ZES è già nella prassi quasi esclusivo rispetto all'ordinario: il mercato ha già risposto. Perfezionarlo e stabilizzarlo nel Mezzogiorno è nell'interesse del sistema-Paese, non solo del Sud. I paragrafi che seguono articolano le linee di rafforzamento su 3 livelli: il potenziamento degli strumenti di attrazione e radicamento territoriale (§ 3.1.1-3.1.4); la stabilizzazione e qualificazione del sistema incentivante (§ 3.1.5-3.1.6); il rafforzamento della *governance* informativa, urbanistica e istituzionale (§ 3.1.7-3.1.10).

3.1.1 Poli produttivi territoriali: concentrare gli incentivi sulle filiere a maggiore potenziale

Nei territori dove le autorizzazioni si concentrano, i distretti produttivi si stanno formando spontaneamente, per effetto delle vocazioni preesistenti. La politica industriale può assecondare questa dinamica, non sostituirsi ad essa. Ma per farlo serve uno strumento che ancora manca: il Piano strategico triennale individua 9 filiere prioritarie senza attribuire scale di priorità alle localizzazioni né identificare le aree concretamente candidabili agli insediamenti produttivi.
Si potrebbe valutare di aggiornare il Piano strategico con una mappatura delle aree e delle vocazioni produttive per territorio, attribuendo priorità alle localizzazioni e alle tipologie di investimento sostenibili per ciascuna area. Questo orienterebbe l'allocazione degli incentivi, anziché lasciarla alla mera distribuzione spontanea delle istanze.

La mappatura delle vocazioni produttive — primo obiettivo dell'aggiornamento del Piano strategico — dovrebbe includere anche una ricognizione delle condizioni di contesto per area: non solo quali filiere, ma se e in quale misura le infrastrutture di base, la sicurezza e il presidio ambientale esistenti rendono ciascun territorio pronto a ricevere insediamenti produttivi.

3.1.2 Connettere ZES e sistema formativo: accordi con ITS, università, imprese e sindacati

Il disallineamento tra domanda di competenze e offerta formativa è uno dei freni strutturali all'attrattività del Mezzogiorno. Il modello degli accordi formativi legati alla ZES è già stato sperimentato: non si tratta di inventare qualcosa di nuovo, ma di sistematizzare a livello centrale ciò che ha già funzionato nelle singole ZES. Si potrebbe considerare di strutturare questo modello prevedendo:

- Accordi ZES-ITS-università per la co-progettazione di percorsi formativi orientati alle filiere prioritarie identificate nel Piano strategico aggiornato.
- Accordi con le organizzazioni sindacali per il monitoraggio del mantenimento dei livelli occupazionali nel tempo, in raccordo con il vincolo normativo di permanenza per almeno 5 anni nel territorio ZES.
- Incentivi alle imprese che attivano percorsi di alternanza, tirocini e contratti di apprendistato con ITS Academy e istituti tecnici del territorio.
- Osservatori territoriali delle competenze, gestiti congiuntamente da Struttura di missione, sistema scolastico e associazioni imprenditoriali, per aggiornare l'offerta formativa sui fabbisogni effettivi.

3.1.3 Integrare le PMI locali nelle catene del valore

Dove una grande impresa si insedia, un indotto di PMI si attiva spontaneamente attorno all'attività principale. La crescita del Mezzogiorno non dipende soltanto dall'attrazione di grandi investitori: dipende dalla capacità delle piccole e medie imprese di agganciarsi stabilmente ai nuovi insediamenti. Si potrebbe valutare di orientare la ZES verso un modello che favorisca attivamente le connessioni di filiera, anche attraverso le risorse destinate all'infrastrutturazione delle aree industriali (cfr. § 3.2.6): programmi PMI fornitrici, *marketplace* della subfornitura, sportello di qualificazione per le PMI che aspirano a entrare nelle gare dei grandi player.

3.1.4 Premiare chi crea lavoro stabile e investe in formazione

Il credito d'imposta deve premiare chi assume, non solo chi investe. Si potrebbe valutare l'introduzione di criteri premiali collegati agli esiti occupazionali e formativi degli investimenti,

modulando l'accesso alle agevolazioni su 3 variabili misurabili:

- numero di posti di lavoro creati e mantenuti, con verifica pluriennale della stabilità effettiva;
- durata dell'insediamento produttivo, valutata tramite impegni vincolanti e controllabili;
- contributo alla formazione del capitale umano, attestato tramite accordi con ITS e università, ore erogate, contratti di apprendistato attivati.

Il collegamento tra le due banche dati — autorizzazioni uniche e credito d'imposta — deve essere costruito a livello normativo, non solo attraverso un protocollo amministrativo. L'autorizzazione unica già rilasciata dovrebbe costituire titolo preferenziale o percorso semplificato per l'accesso al credito: la prova documentale dell'avvio dell'investimento riduce l'asimmetria informativa nei controlli, semplifica la posizione dell'impresa e rende il sistema più coerente.

3.1.5 Stabilizzare il credito d'imposta su un orizzonte di 5-7 anni e rendere strutturale il finanziamento delle aree industriali

La prevedibilità delle agevolazioni è la condizione minima per gli investitori già insediati che vogliono espandere e per i grandi *player* internazionali che pianificano su cicli lunghi. L'autorizzazione unica prevede avvio entro 1 anno e conclusione entro 3 anni: il credito esteso al triennio 2026-2028 si allinea ora su questo orizzonte, eliminando una discrasia strutturale che scoraggiava gli investimenti a ciclo decisionale lungo. Gli investimenti *capital intensive* nei settori strategici — aerospazio, farmaceutica, *clean tech* — si sviluppano però su cicli decisionali spesso superiori ai 4 anni. Si potrebbe considerare di garantire al credito d'imposta un orizzonte di almeno 5-7 anni, accrescendo l'attrattività verso gli investitori internazionali.

Distinto dal problema dell'orizzonte temporale è quello della certezza *ex ante* della copertura. Il passaggio dal 100% (2024) al 70% (2025) non ha solo ridotto il vantaggio economico: ha creato un deficit di programmabilità per le imprese che avevano pianificato gli investimenti contando su una copertura definita. Un meccanismo che garantisca la percentuale minima di copertura già al momento della presentazione dell'istanza — con eventuale integrazione a consuntivo in caso di risorse disponibili — renderebbe il credito un parametro di pianificazione affidabile, non una variabile *ex post*.

3.1.6 Integrare i sistemi informativi: dalla separazione tra i due pilastri al monitoraggio unitario

I 3 protocolli avviati dalla Struttura di missione — con l'Agenzia delle Entrate, con Banca d'Italia e con l'ABI — svolgono funzioni radicalmente diverse e richiedono soluzioni normative distinte. Il protocollo con l'Agenzia delle Entrate raccorda i 2 pilastri amministrativi: quante imprese titolari

di autorizzazione accedono al credito, e viceversa. Questa funzione richiede una norma primaria che renda obbligatorio il raccordo, non un accordo volontario. Il protocollo con Banca d'Italia consente di misurare se la ZES sta effettivamente riducendo i divari: effetti su occupazione, reddito e produttività territoriale. Il protocollo con ABI mobilita la leva del credito bancario a favore degli investitori in area ZES. Le 3 funzioni non si sostituiscono a vicenda: costruite insieme, rappresentano l'architettura informativa, valutativa e finanziaria su cui fondare le scelte future.

3.1.7 La variante urbanistica: governare un rimedio che muta l'assetto del territorio

Nel 2025 il 26% delle autorizzazioni uniche accolte — circa 1 su 4 — ha determinato una variante allo strumento urbanistico. Lo strumento risponde a un'esigenza reale: in molte aree meridionali i piani comunali non sono stati aggiornati per decenni e il percorso ordinario di variante richiederebbe tempi incompatibili con i cicli produttivi. Preso singolarmente, ogni provvedimento è legittimo e motivato. Considerato in aggregato, il rischio è che l'accumulo di varianti puntuali non coordinate riscriva *de facto* l'assetto di un territorio senza che nessun soggetto abbia deliberato un cambiamento complessivo. Il territorio è una risorsa soggetta a saturazione nel tempo. Lo strumento non va limitato: va governato con piena consapevolezza dei suoi effetti sistemici.
Tre misure possono ridurre il rischio senza comprimere l'efficacia.
Prima: aggiornare il Piano strategico con mappatura delle aree candidabili. Le localizzazioni prioritarie per gli insediamenti produttivi andrebbero identificate esplicitamente, con scale di priorità per tipologia di investimento e area. Questo orienta le istanze verso i territori più idonei e riduce la dispersione delle varianti puntuali.
Seconda: monitoraggio cumulativo delle varianti per territorio. La Struttura di missione dovrebbe sviluppare un sistema di raccordo con Comuni e Regioni che renda visibile l'effetto aggregato delle varianti rilasciate su ciascun territorio, prima che diventi irreversibile.
Terza: criteri qualitativi espliciti per i RUP. La tenuta nel contenzioso — nessuna soccombenza su 30 ricorsi — dipende dalla qualità delle valutazioni caso per caso. Al crescere del numero delle istanze questa qualità non può essere affidata alla sola discrezionalità individuale: richiede che i criteri di bilanciamento tra interesse pubblico e interesse privato siano esplicitati in linee guida vincolanti per i responsabili del procedimento.

3.1.8 Trattenere chi è già insediato: la ZES come strumento di *retention*

Trattenere una multinazionale già insediata è più urgente e meno costoso che attrarne una nuova. Baker Hughes ha realizzato 2 nuovi investimenti su stabilimenti preesistenti — Vibo Valentia e provincia di Bari — senza che il Mezzogiorno dovesse "conquistare" l'investitore. Whirlpool

rappresenta l'altro archetipo: riconversione di un sito dismesso, reintegrazione di oltre 340 lavoratori, trasformazione di una perdita in un insediamento nuovo. I due casi mostrano che la ZES può operare sia a monte — impedendo la fuga — sia a valle — recuperando ciò che si era perso. La funzione di *retention* richiede strumenti parzialmente diversi da quelli orientati all'attrazione. Un investitore che espande uno stabilimento già operativo ha bisogno di certezza normativa di lungo periodo più di uno che ancora valuta se entrare. Contratti di insediamento pluriennali — con impegni vincolanti sulle agevolazioni applicabili per un orizzonte definito — sono la risposta istituzionale a questa esigenza. La stabilizzazione del credito su 5-7 anni (§ 3.1.4) e il collegamento normativo tra autorizzazione unica e accesso al credito (§ 3.1.6.) sono le due misure che più direttamente servono a questa funzione.

3.1.9 Dal modello ZES al regime ordinario: una proposta di sistema

I risultati conseguiti nel primo biennio di operatività della ZES Unica — tempi autorizzativi dimezzati, crescita costante delle autorizzazioni rilasciate, investimenti mobilitati ben oltre le stime iniziali, tenuta nel contenzioso — offrono una base empirica su cui fondare una riflessione di sistema. La convergenza della prassi verso il percorso ZES, ormai quasi esclusivo rispetto all'*iter* ordinario, suggerisce che i principi di semplificazione che ne sono alla base possano essere estesi, almeno per le categorie di intervento che hanno già dimostrato l'efficacia della procedura unica, all'intero regime autorizzativo per le attività produttive: non come misura eccezionale meridionale, ma come prospettiva di riforma strutturale del sistema nazionale.
Il Piano strategico triennale ha percorso metà del suo orizzonte. È utile avviare la riflessione sulle prospettive future: non per riscrivere ciò che funziona, ma per identificare — alla luce dei dati che i tre protocolli istituzionali stanno cominciando a produrre — i punti di forza da consolidare e le criticità su cui intervenire con misure mirate.

3.2 La clausola del 40%: da vincolo contabile a leva strategica per il Mezzogiorno

Come illustrato al § 2.1., il Governo Gentiloni introdusse nel 2016 una clausola che impegnava le Amministrazioni centrali a destinare alle regioni meridionali almeno il 34% degli investimenti pubblici ordinari. Con l'avvio del PNRR, la soglia venne elevata al 40% per le risorse del Piano. Nel 2024, il D.L. 60/2024 ha compiuto un passo decisivo: estendere il vincolo del 40% anche alle risorse ordinarie in conto capitale, rendendo strutturale il principio di riequilibrio territoriale.
Garantire le risorse, orientare l'impatto. L'innalzamento della soglia consolida l'impegno per la coesione. La sfida successiva consiste nel trasformare un meccanismo di garanzia quantitativa in uno strumento capace di orientare le risorse dove possono generare il massimo impatto. Non basta che

il 40% arrivi al Mezzogiorno: occorre che raggiunga i territori e i settori giusti, con le giuste priorità.

3.2.1 Sapere dove investire: una mappa dei fabbisogni per decisioni più efficaci

Allocare risorse senza una conoscenza approfondita dei fabbisogni territoriali comporta il rischio di disperderne il potenziale. Va valutata l'implementazione di un sistema di mappatura — coerente con il pilastro delineato al successivo § 3.4.2. — che orienti le scelte allocative verso le aree dove l'intervento appare più urgente e l'impatto potenzialmente più significativo.
Un modello che guarda al futuro. Il Mezzogiorno e le aree interne presenteranno nei prossimi decenni dinamiche demografiche profondamente diverse: alcune aree potrebbero subire contrazioni significative, altre mantenere prospettive di tenuta. Una programmazione lungimirante potrebbe tenerne conto, riducendo il rischio di allocazioni indifferenziate e privilegiando investimenti capaci di invertire le tendenze o di accompagnare i territori nella transizione.
In questa prospettiva, il sistema di mappatura potrebbe fondarsi su indicatori di divario relativi a infrastrutture, economia, capitale umano e servizi; su proiezioni demografiche che distinguano aree in contrazione e aree con potenziale di tenuta; su indici di priorità che incrocino urgenza del fabbisogno e capacità attesa di impatto. Con questo approccio, la clausola del 40% può evolvere da vincolo contabile a bussola per una programmazione territoriale di maggiore qualità.

3.2.2 Un sistema di monitoraggio integrato per interventi tempestivi

L'estensione della clausola alle risorse ordinarie offre l'occasione per consolidare e potenziare il sistema di monitoraggio. Il modello PNRR ha tracciato una strada efficace; si tratta ora di valorizzarne appieno l'esperienza.
Cinque leve per un monitoraggio più efficace:

1. Relazione annuale pubblica, con dati certificati su assegnazioni, impegni e pagamenti, entro una scadenza definita.
2. Cruscotto trimestrale, con dati disaggregati per territorio e settore, accessibili a cittadini e stakeholder.
3. Piattaforma unica integrata, che connetta BDAP, ReGiS, OpenCUP e Sistema Informativo FSC in un flusso informativo continuo, accelerando la confluenza in ReGiS.
4. Intelligenza artificiale a supporto, per individuare eventuali criticità, anticipare rischi e suggerire possibili interventi correttivi.
5. Alert e accompagnamento, con segnalazioni tempestive e supporto alle Amministrazioni per eventuali azioni di riallineamento.

3.3 Avanzare nell'attuazione del federalismo simmetrico

È stata illustrata al precedente § 2.3. la funzione perequativa che, nel processo di attuazione del federalismo simmetrico, rivestono i livelli essenziali delle prestazioni. A quasi venticinque anni dalla riforma del Titolo V, il percorso di definizione dei LEP registra significative criticità: il raccordo tra standard prestazionali e fabbisogni finanziari richiede ulteriore consolidamento; la frammentazione delle fonti di finanziamento rende complessa la programmazione territoriale; il perimetro applicativo risulta in molti ambiti ancora in fase di definizione.

Si è visto che in tre ambiti (asili nido, servizi sociali e trasporto degli studenti con disabilità), il legislatore del 2021 ha fissato *target* quantitativi da raggiungere progressivamente, finanziati attraverso risorse aggiuntive vincolate, prevedendo meccanismi di commissariamento per l'ipotesi di inadempienza.

Con la legge di bilancio per il 2026 è stato compiuto un passaggio significativo, con l'istituzione del Sistema di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni nel settore sociale (art. 1, comma 699), nel quale si individuano LEP (art. 1, comma 700): un assistente sociale ogni 5.000 abitanti; un'équipe multidisciplinare composta da uno psicologo ogni 30.000 abitanti e da un educatore professionale socio-pedagogico ogni 20.000 abitanti; un'ora settimanale di assistenza domiciliare per le persone non autosufficienti.

Non si tratta più di semplici obiettivi di servizio, ma di LEP in senso tecnico-giuridico, determinati a livello di Ambito territoriale sociale (ATS) quale livello di spesa necessario a garantire progressivamente, a partire dal 2027, un'offerta omogenea dei servizi.

Si tratta comunque di un passo in avanti quanto al metodo nella definizione dei LEP.

Nei circoscritti ambiti indicati, alcuni LEP sono individuati in modo quantitativo e verificabile, rendendo misurabili le prestazioni e in tal modo agevolando la valutazione dei costi, oltre che il funzionamento del successivo sistema di monitoraggio. Sono stati, del resto, segnalati i limiti dell'intervento, a partire da quello relativo alla sua copertura finanziaria.

3.3.1 Dai LEP relativi al numero di operatori per abitante (input) a quelli riguardanti le prestazioni di servizio erogate (output)

Fissare un LEP come numero di operatori per abitante è necessario — senza input non vi è servizio, e in molti territori la sola presenza dell'input è già un risultato non scontato — ma non garantisce che il servizio sia effettivamente reso nella sua sostanza. Con maggiore chiarezza, un comune può rispettare il rapporto numerico tra assistenti sociali e popolazione senza che le prese in carico siano reali, continuative e adeguate al bisogno. La disponibilità dell'input è

la precondizione necessaria, non la garanzia sufficiente: senza input non c'è servizio, ma la presenza dell'input non garantisce l'esito.
L'evoluzione necessaria consiste nell'affiancare agli standard di disponibilità delle risorse indicatori di presa in carico effettiva, sviluppando contestualmente i sistemi di rilevazione che rendano possibile il monitoraggio degli esiti sul territorio.
Non vi è una difficoltà concettuale nell'aggiungere al monitoraggio degli input la rendicontazione delle prestazioni erogate — le prese in carico, la durata degli interventi, la continuità del servizio — ma serve che una struttura centrale con sufficiente autorevolezza istituzionale lo richieda sistematicamente e utilizzi i dati raccolti per attivare meccanismi correttivi.
Il lavoro metodologico per compiere questo passaggio non va costruito da zero: esistono già basi informative utilizzabili e parzialmente sperimentate. Il sistema ReGiS, sviluppato per la rendicontazione delle misure del PNRR, contiene dati granulari sull'avanzamento fisico e finanziario delle misure a livello locale e potrebbe essere adattato per il monitoraggio continuativo dei LEP, estendendo a regime uno strumento già operativo. Il sistema degli Indicatori di benessere equo e sostenibile produce misure comparabili su scala regionale in ambiti direttamente rilevanti per la qualità dei servizi sociali, consentendo un confronto tra territori con caratteristiche strutturali diverse. L'integrazione di queste fonti non richiede una nuova infrastruttura informativa: richiede una scelta di *governance*, vale a dire la decisione che il monitoraggio degli esiti è un obbligo di sistema, verificabile e sanzionabile, e non una funzione opzionale affidata alla discrezionalità delle singole amministrazioni.

3.3.2 Estendere il modello considerando i vincoli di bilancio

L'architettura costruita per i servizi sociali comunali potrebbe rappresentare un riferimento metodologico per gli ambiti ancora privi di parametri quantitativi. Si potrebbe considerare l'applicazione di questo approccio — che combina fabbisogni standard, risorse vincolate, monitoraggio e meccanismi sanzionatori — a settori quali il trasporto pubblico locale, l'assistenza domiciliare per la non autosufficienza e altri servizi a domanda territorialmente differenziata. Tale estensione richiederebbe tuttavia un lavoro preliminare di definizione degli indicatori di output e di costruzione delle basi dati necessarie, analogo a quello realizzato dalla CTFS per i comuni.
Il problema principale resta quello finanziario. Il raggiungimento del solo *target* per gli asili nido ha richiesto un incremento di spesa corrente tra gli 1,1 e gli 1,4 miliardi — equivalente all'intera spesa nazionale del settore nel 2019, con un aumento prossimo al 100%. Estendere questo metodo a tutti i LEP ancora da determinare presupporrebbe risorse aggiuntive di portata molto superiore o una revisione dei criteri di riparto.

3.3.3 Un piano pluriennale di attenuazione dei divari: i LEP nel Piano strutturale di bilancio

La determinazione dei LEP, in modo quantitativo e misurabile, andrebbe comunque accompagnata da adeguata copertura finanziaria: in assenza, rischia di generare aspettative senza garantirne la soddisfazione.

Nell'esperienza che ha prodotto risultati verificabili, maturata nei tre citati ambiti di servizi comunali (asili nido, servizi sociali e trasporto degli studenti con disabilità), la determinazione del livello e lo stanziamento delle risorse aggiuntive sono del resto avvenuti contestualmente.

La stessa Corte costituzionale ha chiarito che la determinazione dei LEP deve esprimere il bilanciamento tra esigenze essenziali di tutela dei diritti e vincoli di bilancio: questo bilanciamento deve avvenire a monte, nella fase di programmazione, non essere lasciato aperto a valle, nella fase di attuazione.

Se i LEP richiedono la quantificazione dei corrispondenti fabbisogni, è allora strategico inserire in un orizzonte finanziario pluriennale il programma di attenuazione dei divari affidato alla definizione e concreta attuazione dei LEP: lo strumento potrebbe essere quello del Piano strutturale di bilancio.

Per dare una cornice pluriennale al processo di attenuazione dei profondi divari non bastano interventi *ad hoc* nelle leggi di bilancio annuali, ma un impegno iscritto nel Piano strutturale di bilancio, il documento di programmazione che l'Italia presenta alla Commissione europea nell'ambito del nuovo Patto di stabilità e crescita, in cui si fissano per quattro o sette anni i sentieri di spesa e le riforme strutturali. È in questa sede che andrebbe iscritta una riga esplicita per la spesa sociale dei comuni e degli Ambiti territoriali sociali, analoga a quella presente per la spesa sanitaria, rendendo l'impegno verificabile nel tempo e coerente con il tasso annuo di crescita della spesa pubblica che il Paese si impegna a rispettare nell'ambito delle nuove regole europee.

3.3.4 Mettere ordine rispetto all'attuale frammentazione delle fonti di finanziamento dei LEP

Il problema non attiene tuttavia alle sole dimensioni delle risorse finanziarie disponibili.

3.3.4.1 Sette fondi con criteri disomogenei

Vi è un ulteriore aspetto, attiene alle regole che condizionano l'utilizzo ottimale delle risorse pure disponibili.

Le risorse statali per il sociale sono distribuite tra almeno sette strumenti distinti, ciascuno con criteri di riparto, vincoli di destinazione e tempistiche differenti: Fondo nazionale politiche

sociali (FNPS), Fondo per le non autosufficienze (FNA), Fondo per la lotta alla povertà (FLP), Fondo dopo di noi, Fondo nazionale infanzia e adolescenza, Fondo di solidarietà comunale (FSC), Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi (FELS). La stratificazione di trasferimenti diretti agli enti locali e di trasferimenti intermediati dalle Regioni rende sistematicamente opaca la ricostruzione delle risorse effettivamente destinate a ciascuna funzione, impedendo una valutazione attendibile dell'adeguatezza del finanziamento aggregato rispetto ai fabbisogni determinati. Come messo in luce dall'Ufficio parlamentare di bilancio la proliferazione di finanziamenti distinti per le medesime funzioni, con diversi criteri di assegnazione, ostacola la ricostruzione delle risorse complessive e la valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche; depotenzia i meccanismi perequativi[47]. La frammentazione rende inoltre complessa la programmazione e la rendicontazione da parte degli enti territoriali e non favorisce la convergenza verso criteri di riparto coerenti con il fabbisogno standard monetario.

È necessario raccordare e razionalizzare le molteplici fonti di finanziamento delle politiche sociali. Passi in avanti sono stati compiuti dalla legge di bilancio 2026. L'art. 1, comma 705, L. 199/2025 prevede che al finanziamento del Sistema di garanzia dei LEPS concorrano gli stanziamenti destinati a legislazione vigente (FNPS, Fondo non autosufficienze, ecc.) e le risorse del Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, come individuate nel DPCM attuativo. Si tratta di un primo tentativo di coordinamento delle fonti, che tuttavia non risolve integralmente il problema della frammentazione. In prospettiva, si potrebbe valutare un ulteriore consolidamento delle fonti di finanziamento. Un percorso graduale di unificazione richiede comunque un'attenta valutazione degli effetti redistributivi e un adeguato periodo transitorio per consentire l'adattamento degli enti territoriali.

3.4 Un nuovo approccio alla politica di coesione: verso il modello PNRR per obiettivi misurabili

Il sistema italiano delle politiche di coesione sconta una lacuna che non è finanziaria. Per il ciclo 2021-2027, l'Italia dispone di circa 148 miliardi di euro tra Fondi strutturali europei e Fondo per lo Sviluppo e la Coesione. Eppure, manca un documento nazionale che, coniugando le finalità di investimento imposte dall'Unione europea per l'utilizzo di queste risorse, metta a sistema il metodo PNRR nella gestione dei fondi di coesione[48].

I Fondi strutturali europei — il FESR per le infrastrutture, l'innovazione e la transizione ecologica, il FSE+ per l'occupazione e la coesione sociale, il JTF per i territori piú esposti alla transizione climatica — sono attuati sulla base dell'Accordo di Partenariato Italia-UE e dei Regolamenti europei, con

le Regioni che negoziano i Programmi Operativi direttamente con la Commissione. Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione ha invece natura interamente nazionale, segue regole proprie e risponde a una *governance* separata. Due canali, due sistemi di monitoraggio, due logiche di verifica. Nessuna cornice li orienta verso obiettivi comuni e misurabili sulla riduzione dei divari.

Questa separazione strutturale è tra le principali ragioni per cui il volume delle risorse non si è tradotto in una riduzione proporzionale dei divari. Nel ciclo 2014-2020, la frammentazione degli interventi non aveva precedenti nel panorama europeo[49]. Le risorse erano sistematicamente orientate verso chi aveva maggiore capacità di assorbirle, non verso chi ne aveva maggiore bisogno. La riprogrammazione in corso d'opera ha finito per sostituire gli obiettivi originari con il criterio della capacità di spesa.

Il PNRR, pur con le criticità registrate, ha dimostrato che un sistema diverso è possibile. Obiettivi misurabili, scadenze certe, monitoraggio su piattaforma unica, erogazione condizionata ai risultati: il metodo ha prodotto una discontinuità misurabile nella capacità progettuale e attuativa degli enti di prossimità[50]. La discontinuità non è stata soltanto procedurale, ma istituzionale, perché ha obbligato le amministrazioni a costruire competenze destinate a durare oltre la scadenza del Piano stesso.

Gli Accordi di Coesione 2024 hanno avviato un percorso di convergenza verso questa logica. Il D.L. 124/2023 ha introdotto cronoprogrammi per intervento, l'obbligo di inserimento su ReGiS, un meccanismo di definanziamento e poteri sostitutivi. Ha anticipato a livello nazionale indicazioni che la revisione di medio termine europea ha poi formalizzato. Alcune differenze strutturali rispetto al PNRR permangono. Il pagamento è ancora a stato di avanzamento, non a risultato. Le scadenze sono modificabili su parere dello stesso COTIV (Comitato Tecnico di Indirizzo e Vigilanza), organo nazionale interno al sistema Stato-Regione che dovrebbe farle rispettare.

Tabella 1.1

Dimensione	PNRR	Accordi di Coesione 2024
Logica di pagamento	A risultato (milestone e target)	A stato di avanzamento
Verificatore	Commissione europea	COTIV nazionale
Vincolatività scadenze	Non prorogabili	Modificabili (parere COTIV)
Monitoraggio	Sistema integrato Commissione	ReGiS (nazionale)

Fonte: elaborazione su dati Bollettino IGRUE, Ragioneria Generale dello Stato (31 agosto 2025).

Passare dallo *step* intermedio degli Accordi a un sistema compiuto richiede di affrontare il nodo che gli Accordi non hanno sciolto. La capacità di *enforcement* deve diventare interna al sistema[51]. I poteri sostitutivi devono scattare al primo inadempimento verificabile, non attendere che la situazione sia compromessa. Costruire questa capacità indipendentemente dalla pressione esterna della Commissione europea è la condizione necessaria per arrivare preparati al ciclo successivo.
Il Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034, proposto dalla Commissione europea il 16 luglio 2025, rende questa urgenza ancora più concreta. La proposta riduce il peso della coesione nel bilancio europeo, aumenta la quota di risorse assegnate mediante bandi competitivi e accentra sull'interfaccia nazionale il rapporto con Bruxelles[52]. L'Italia ha il margine — e la responsabilità — di arrivare al nuovo ciclo già attrezzata. Servono una cornice strategica unitaria, obiettivi verificabili declinati sul territorio e un sistema di *enforcement* che non richieda la scadenza europea per essere attivato. Le tre misure illustrate nei paragrafi che seguono tengono conto di questa esigenza.

3.4.1 Un Piano nazionale per la coesione: da fondi paralleli a strategia unitaria

Il problema che il sistema deve risolvere non è quante risorse ci siano. È piuttosto governarle in modo coordinato. FESR, FSE+, JTF, FEAMPA e FSC perseguono finalità analoghe ma operano con regole distinte, verificatori diversi e sistemi informativi separati. Il risultato complessivo sulla riduzione dei divari appare mancato a distanza di oltre vent'anni di politiche di coesione. In questa prospettiva, il Piano Nazionale per la Coesione (PNC) non aggiungerebbe strutture nuove. Porterebbe a sistema ciò che esiste, riconducendo tutte le fonti a obiettivi condivisi e misurabili.
Le risorse producono impatto sulla riduzione dei divari solo se orientate da una strategia. Il PNC avrebbe le seguenti funzioni operative[53]:

- Obiettivi vincolanti e verificabili per ogni fonte e ogni territorio. *Target* e *milestone* articolati a livello di singolo Comune, accompagnati da indicatori di riduzione dei divari.
- Integrazione delle due governance. Il PNC definisce le priorità comuni verso cui FSC e Fondi strutturali convergono. La definizione operativa degli strumenti di coordinamento è demandata alla fase attuativa, nel rispetto dei rispettivi quadri normativi.
- Sequenzialità tra riforme e investimenti. Le riforme abilitanti — semplificazione procedurale, aggiornamento normativo di settore, rafforzamento tecnico delle amministrazioni locali — precedono e condizionano l'accesso ai fondi.
- Meccanismo premiale strutturato. Le amministrazioni che rispettano i cronoprogrammi e

raggiungono i *target* utilizzano le economie FSC per cofinanziare i programmi FESR e FSE+, riducendo il carico sui bilanci senza ricorrere esclusivamente a meccanismi sanzionatori[54].

- *Enforcement* interno e automatico. I poteri sostitutivi operano al primo inadempimento verificabile. La responsabilità dell'attuazione è attribuita in modo chiaro e le conseguenze del mancato rispetto dei cronoprogrammi sono certe e tempestive.
- Sistemi informativi integrati. Adozione di ReGis come unica piattaforma per tutti i fondi e programmi.
- Partenariato sostanziale. La partecipazione dei territori deve essere attiva durante l'attuazione degli interventi, non soltanto nella fase di programmazione[55]. Va ancorata a obiettivi definiti *ex ante* e verificabili, così da essere strumento di correzione in corso d'opera, non adempimento procedurale.

Due questioni specifiche richiedono attenzione nella fase di transizione tra il ciclo PNRR e il ciclo successivo.

La prima è la continuità degli investimenti dopo il 2026. Garantire un flusso di investimenti ha un duplice valore: dal lato dell'offerta, completare la riduzione dei divari nelle infrastrutture sociali che il PNRR non avrà certo colmato; dal lato della domanda, sostenere la domanda aggregata nel Mezzogiorno che rischia di cadere con l'esaurimento del Piano. Le nuove regole del Patto di stabilità comprimono i margini necessari a coprire i costi di gestione corrente delle infrastrutture realizzate. Il PNC deve prevedere, nella fase transitoria, un utilizzo mirato delle risorse di coesione a sostegno dei servizi attivati, superando la distinzione rigida tra spesa corrente e conto capitale nel periodo di consolidamento.

La seconda è la dimensione di politica industriale. La coesione ha operato storicamente come politica di riequilibrio finanziario. La revisione di medio termine 2025 supera un limite strutturale: apre la possibilità di utilizzare i Fondi strutturali per accompagnare investimenti in settori strategici e per sostenere la partecipazione del Mezzogiorno alle filiere europee prioritarie[56]. Il PNC è la cornice entro cui questa integrazione può avvenire in modo coordinato, valorizzando i vantaggi localizzativi del Sud piuttosto che compensarne i ritardi.

3.4.2 Sapere da dove si parte: la mappatura dei divari come premessa della programmazione

Ogni sistema di obiettivi verificabili presuppone una conoscenza precisa dei divari da colmare. Il PNRR ha mostrato il costo di questa lacuna. Senza una mappatura sistematica dei fabbisogni, qualunque cornice strategica rischia di orientare le risorse verso chi ha più capacità di assorbirle. Il rischio è l'amplificazione delle disparità esistenti.

La mappatura sistematica dei divari è la condizione che rende operativo il PNC. Si articola su tre dimensioni, ciascuna declinata a livello territoriale granulare.

- Divari infrastrutturali. Reti di trasporto, connettività digitale, dotazione energetica, infrastrutture sociali. Rilevazione per singolo Comune, non per macroarea.
- Divari economici e produttivi. Livelli di produttività, capacità di attrazione degli investimenti, densità imprenditoriale, propensione all'*export*, grado di integrazione nelle filiere strategiche europee.
- Divari sociali e di capitale umano. Tassi di istruzione, indicatori occupazionali con attenzione ai divari di genere e generazionali, vulnerabilità economica, dinamiche demografiche.

Disponendo di questo quadro informativo aggiornato, le risorse possono essere ripartite in funzione della distanza reale dall'obiettivo di ogni territorio. Non della sua capacità storica di spesa. La mappatura è il filtro che consentirebbe di trasformare il PNC da documento programmatico in strumento di allocazione selettiva.

3.4.3 Coordinare ciò che si investe: verso una *governance* degli interventi orientata ai risultati

La riduzione dei divari richiede che i singoli interventi siano inseriti in un disegno coerente. Anche investimenti di piccola scala generano cambiamenti strutturali se sono parte di una strategia. Restano episodici se sono finanziati in assenza di obiettivi condivisi tra livelli di governo e fonti di finanziamento. Alcune direttrici definiscono il coordinamento necessario.

Ogni intervento risponde a un obiettivo misurabile di riduzione dei divari. Ogni progetto finanziato — indipendentemente dalla dimensione, dalla fonte e dal soggetto attuatore — è ricondotto agli obiettivi del PNC o inserito in Programmi Territoriali Integrati (PTI) che ne esplicitano il contributo atteso. La catena che va dall'obiettivo strategico all'intervento specifico all'indicatore verificabile è la condizione senza cui la coesione rimane un trasferimento di risorse, non una politica di sviluppo. Le risorse di fonti diverse convergono su priorità comuni. FSC e Fondi strutturali, pur governati da regole distinte, devono puntare a risultati integrati. L'accessibilità ferroviaria del Mezzogiorno ne è l'esempio più diretto: l'ammodernamento delle linee regionali, i collegamenti con le direttrici ad Alta Velocità e il potenziamento dei nodi intermodali producono effetti reali sui tempi di percorrenza soltanto se coordinati in un piano unitario (*amplius, infra*, § 3.5.). Questo vantaggio localizzativo si traduce in sviluppo produttivo solo se accompagnato dalla costruzione di filiere ancorate al territorio.

3.5 Alta velocità: allinearsi all'Europa per non restare indietro

La Comunicazione della Commissione europea del 5 novembre 2025 definisce un nuovo paradigma per la pianificazione dell'alta velocità ferroviaria: rete interoperabile, tempi di percorrenza dimezzati sui principali corridoi, piena competitività del treno sulle medie distanze entro il 2040. Gli investimenti italiani in corso (Napoli-Bari, Salerno-Reggio Calabria, Palermo-Catania) confermano la possibilità di un salto infrastrutturale, ma richiedono una strategia unitaria e una revisione dei vincoli normativi che rallentano la realizzazione delle opere.

3.5.1 Una legge-quadro per l'alta velocità con tempi certi

In Francia la *déclaration d'utilité publique* (DUP)[57] consente di avviare espropriazioni e lavori entro termini perentori (5 anni, prorogabili a 10), riducendo l'incertezza progettuale. In Spagna l'adozione precoce dell'ERTMS e la creazione di un gestore infrastrutturale dedicato (ADIF Alta Velocidad) hanno permesso di realizzare la rete AV più estesa d'Europa: nel 2023 il Paese disponeva di 3.190 km di linee ad alta velocità, con un incremento del 66% rispetto ai 1.919 km del 2013[58]. Secondo la Corte dei conti europea, in tutta l'UE il tempo medio tra avvio dei lavori ed entrata in funzione di una linea AV è di circa 16 anni, con significative variazioni tra Stati membri[59] In Italia esistono strumenti di accelerazione (commissari straordinari *ex* D.L. 32/2019 e D.L. 77/2021), ma la loro applicazione resta frammentata e circoscritta a singole opere. Sarebbe opportuno valutare l'adozione di una legge-quadro per l'alta velocità che fissi scadenze vincolanti per ciascuna fase autorizzativa (conferenza di servizi, VIA, approvazione CIPESS) e individui un commissario unico per i corridoi prioritari, estendendo stabilmente i poteri già previsti per le opere PNRR.

3.5.2 Mezzogiorno nei corridoi europei: obiettivi e scadenze

La rete AV italiana si è sviluppata lungo la direttrice tirrenica, lasciando Mezzogiorno e dorsale adriatica con livelli di accessibilità ferroviaria significativamente inferiori. La Comunicazione europea fissa obiettivi puntuali per i collegamenti transfrontalieri (Berlino-Copenaghen in 4 ore entro il 2030, Sofia-Atene in 6 ore entro il 2035). Obiettivi analoghi andrebbero definiti per il Mezzogiorno. Si potrebbe valutare l'adozione di una Strategia nazionale alta velocità con obiettivi misurabili al 2035.

A tali obiettivi potrebbero corrispondere impegni vincolanti, con monitoraggio annuale.

La definizione di obiettivi temporali misurabili acquisirebbe maggiore coerenza se accompagnata da un sistema di valutazione che misuri non soltanto la riduzione dei tempi di percorrenza in senso tecnico, ma l'ampliamento delle opportunità di mobilità effettivamente disponibili per le popolazioni

dei territori interessati. La tratta Napoli-Bari, che integra Campania e Puglia nel corridoio transeuropeo Scandinavo-Mediterraneo, è il caso più emblematico di questa duplice dimensione: la riduzione del tempo di percorrenza è al tempo stesso un fatto infrastrutturale e un fatto di politica di coesione, poiché rimuove una barriera che ha condizionato per decenni la capacità del tessuto produttivo pugliese e campano di partecipare alle catene del valore europee. Per ciascun corridoio prioritario del Mezzogiorno, l'analisi costi-benefici resa obbligatoria dall'art. 22, D.L. 19 febbraio 2026, n. 19 (nuovo comma 5-*quater* dell'art. 15, D. Lgs. 112/2015) dovrebbe includere una stima dell'impatto sull'accessibilità territoriale — intesa come riduzione della disuguaglianza nelle opportunità di mobilità tra i residenti delle aree servite e quelli delle regioni meglio connesse — affiancando questo indicatore alle tradizionali stime di impatto economico. Questo doppio sistema di valutazione renderebbe esplicita la motivazione degli investimenti, consentirebbe un confronto trasparente tra corridoi alternativi e fornirebbe una base tecnica per la definizione delle priorità nella sequenza di attuazione.

3.6 Aree interne: ridisegnare la strategia a partire dall'evidenza disponibile

La valutazione d'impatto della Banca d'Italia del 2025 — condotta su un campione di 796 Comuni — costituisce il riferimento analitico più robusto oggi disponibile sulla SNAI[60].

Sul piano demografico, la strategia non ha prodotto effetti misurabili sulla popolazione residente nell'arco del periodo osservato, in linea con l'inerzia strutturale dei fenomeni demografici; un segnale positivo emerge solo quattro anni dopo il trattamento, limitatamente alla coorte 2019, e va interpretato con cautela[61]. Sul mercato del lavoro e sui valori immobiliari, nessun effetto significativo è rilevabile. L'unico effetto positivo evidente riguarda la densità di unità locali di impresa, con un incremento medio del 2% nei Comuni beneficiari, concentrato nel comparto industria e costruzioni e assente nei servizi turistici[62]. La distribuzione geografica degli effetti è asimmetrica. Il Mezzogiorno riceve il 59% delle risorse con il 35% dei progetti, con un costo medio per progetto di circa 400.000 euro — circa 2,7 volte superiore a quello del Centro-Nord — ma registra effetti sulla densità di imprese significativamente inferiori rispetto alle regioni centro-settentrionali[63]. La principale variabile che spiega questa asimmetria è la qualità dell'amministrazione locale: i Comuni con capacità istituzionale superiore alla mediana mostrano effetti sulla densità di imprese sistematicamente più pronunciati, indipendentemente dalla collocazione geografica. Sul piano attuativo, a fine 2023 solo il 23% dei progetti risultava concluso; il 18% non era ancora avviato. I progetti infrastrutturali — che rappresentano oltre il 58% dei costi totali programmati — mostrano tassi di pagamento compresi tra il 39% e il 59%, riflettendo la complessità procedurale tipica degli investimenti di grande scala[64].

3.6.1 Il nodo strutturale: integrare aree interne e poli urbani connessi

Al di là dei dati aggregati, l'analisi della SNAI rivela un limite di impostazione che precede e spiega i risultati: la strategia ha trattato le aree interne come sistemi relativamente autonomi, costruendo un perimetro di intervento che le analizzava e finanziava in isolamento rispetto ai poli urbani di riferimento. Una conseguenza rilevante di questo approccio è che l'appartenenza alla strategia ha storicamente comportato un carico aggiuntivo di requisiti procedurali e di compatibilità degli interventi, con il risultato paradossale che i Comuni inclusi nella strategia realizzavano i propri interventi più lentamente di quelli esclusi.

Una prospettiva di intervento alternativa e più efficace consiste nell'analizzare e programmare le aree interne in relazione alle economie di agglomerazione a cui fanno riferimento. La strategia per le aree interne è, in questa prospettiva, anche una strategia per le città medie: i poli che erogano servizi essenziali attraggono imprese e costituiscono il principale punto di accesso al mercato del lavoro per le popolazioni periferiche. Gli interventi andrebbero pertanto localizzati in modo da rafforzare le reti e le connessioni tra questi poli e i territori interni che vi gravitano, anziché in modo da isolare le aree interne come oggetto esclusivo di una programmazione separata. Questo implica ripensare sia la classificazione dei territori sia l'unità minima di programmazione: non il singolo Comune dell'area interna, ma il sistema territoriale composto dall'area interna e dal suo polo di riferimento.

L'esperienza comparata conferma i limiti degli strumenti fondati esclusivamente su agevolazioni fiscali e trasferimenti compensativi. In Francia le *Zones de revitalisation* rurale non hanno prodotto effetti significativi sull'occupazione nelle aree target[65]. Il modello che ha invece prodotto risultati documentati è quello della *Highlands and Islands Enterprise* scozzese, operativa dal 1965: presenza istituzionale stabile sul territorio, supporto diretto alle imprese nelle fasi di avvio e sviluppo, acquisizione condivisa di asset strategici, programmi strutturati di rafforzamento della capacità di *governance* locale. Tra il 2014 e il 2020 l'agenzia ha contribuito alla creazione di circa 9.000 posti di lavoro nel settore agroalimentare nelle aree di competenza[66]. La differenza strutturale rispetto alla SNAI non è nell'ammontare delle risorse: è nel metodo — presenza continuativa sul territorio, non erogazione a distanza di finanziamenti a scadenza programmata.

3.6.2 Connettere le aree interne alle catene logistiche attraverso le infrastrutture in corso di realizzazione

Le infrastrutture ferroviarie attualmente in realizzazione nel Mezzogiorno — la stazione AV di Hirpinia sulla linea Napoli-Bari, il retroporto di Gioia Tauro, gli snodi del corridoio Napoli-Bari

di Foggia e Bari — attraversano o lambiscono aree interne prive di connessione strutturata ai mercati internazionali. Si potrebbe valutare di destinare aree adiacenti a questi nodi a funzioni di stoccaggio, prima lavorazione e distribuzione, inserendo le produzioni locali nelle catene logistiche che collegano i porti del Quadrilatero — Napoli, Bari, Taranto, Gioia Tauro — ai mercati europei ed extraeuropei. Le imprese localizzate nelle aree interne del perimetro ZES Unica potrebbero accedere contestualmente al regime autorizzativo semplificato e al credito d'imposta (cfr. *supra*, § 2.2. e 3.1). Questa impostazione è coerente con la prospettiva di programmare aree interne e poli connessi come unità integrata. La coerenza tra le scelte di localizzazione logistica e la programmazione infrastrutturale in corso richiede che tale valutazione avvenga prima che le destinazioni d'uso delle aree limitrofe siano definitivamente consolidate.

3.6.3 Condizionare i fondi SNAI nelle aree interregionali alla presentazione di strategie territoriali condivise

Le aree interne di Monti Dauni, Alta Irpinia e dell'area dello Stretto attraversano confini amministrativi regionali. L'attuale assetto programmatico — che assegna a ciascuna regione la gestione autonoma della propria quota di fondi SNAI — produce strategie non coordinate per territori che condividono caratteristiche strutturali e vocazioni produttive omogenee. Si potrebbe valutare di condizionare l'accesso ai fondi SNAI destinati a queste aree alla presentazione di strategie interregionali integrate, con un meccanismo premiale calibrato sul grado effettivo di integrazione programmatica, verificato attraverso indicatori misurabili. Lo strumento normativo è l'Investimento Territoriale Integrato previsto dagli artt. 28-30 del Regolamento (UE) 2021/1060, che consente l'aggregazione di risorse provenienti da più programmi operativi su una strategia territoriale unitaria[67]. L'attivazione di questo strumento non richiede nuovi interventi normativi; il condizionamento all'integrazione interregionale va reso operativo attraverso criteri di selezione espliciti nella programmazione dei fondi.

3.6.4 Rafforzare la capacità istituzionale locale attraverso un programma strutturato di formazione operativa

L'evidenza della Banca d'Italia indica che la qualità amministrativa locale è il fattore che determina in misura prevalente l'efficacia degli interventi nelle aree interne, indipendentemente dall'ammontare delle risorse trasferite[68]. Un programma nazionale di formazione per sindaci e funzionari dei comuni delle aree interne dovrebbe essere strutturato sui fabbisogni operativi documentati dall'analisi della SNAI: progettazione e gestione di fondi europei, procedure di

appalto, pianificazione territoriale integrata, negoziazione con soggetti privati e istituzionali. Il riferimento comparato è il *Rural Leadership Programme* della *Highlands and Islands Enterprise*, che articola percorsi annuali orientati allo sviluppo della capacità negoziale e progettuale degli amministratori locali in aree a bassa densità istituzionale, con effetti documentati sulla capacità di attrazione degli investimenti nelle aree *target*[69]. La classificazione della qualità amministrativa su base municipale elaborata dalla Banca d'Italia potrebbe costituire la base per identificare i Comuni prioritari e modulare l'intensità degli interventi in funzione del deficit istituzionale rilevato[70].

3.6.5 Sostituire il monitoraggio finanziario con un sistema di indicatori di esito verificabili

Il sistema di monitoraggio attuale della SNAI misura l'avanzamento della spesa, non il conseguimento degli obiettivi. Una prospettiva di rafforzamento efficace consiste nell'introdurre, in affiancamento agli indicatori finanziari, un insieme limitato di indicatori di esito obbligatori, disaggregati per area di progetto e pubblicati annualmente: tempo medio di accesso ai servizi essenziali per comune; quota di produzione locale trasformata sul territorio per filiera; tasso di occupazione nella fascia *under* 40. La disponibilità di questi indicatori in corso di attuazione consentirebbe di identificare tempestivamente le aree in cui la strategia non produce risultati e di riorientare le risorse prima della chiusura del ciclo di programmazione, superando la logica per cui le riprogrammazioni seguono la capacità di spesa anziché gli obiettivi dichiarati. La fattibilità tecnica di un sistema di monitoraggio a questa granularità è dimostrata dall'analisi della Banca d'Italia, che ha costruito un *dataset* municipale longitudinale su dieci anni per tutte le variabili rilevanti[71].

Note

1 ISTAT, *Indicatori demografici*, 2026.

2 EUROSTAT, *Fertility Statistics*, 2025.

3 ISTAT, *Indicatori demografici*, 2026.

4 ISTAT, *Natalità e popolazione residente*, 2025, secondo cui "anche la diminuzione dei figli di ordine successivo al primo interessa in misura maggiore il Mezzogiorno: -4,3% contro -1,7 del Centro e -1,4% del Nord (-2,5% la media Italia)".

5 ISTAT, *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie*, 2024.

6 Secondo l'OECD (*Regions and Cities at a Glance 2024*), nelle regioni dell'area OCSE, entro il 2044 i giovani che nel 2024 avevano tra i 15 e i 25 anni non saranno sufficienti a sostituire i lavoratori di età compresa tra 55 e 65 anni che usciranno dal mercato del lavoro.

7 Come evidenziato nell'Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio presso la Commissione parlamentare di inchiesta sugli effetti economici e sociali derivanti dalla transizione demografica in atto (8 luglio 2025), "secondo le proiezioni contenute nell'*Ageing Report* 2024, redatto dall'*Ageing Working Group* (AWG), per l'Italia si prevede un incremento dell'incidenza sul PIL della spesa complessiva legata all'invecchiamento (*age-related*), attestandosi al 25,3% del PIL nel 2070".

8 COMMISSIONE EUROPEA, *9th Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, 2024; EUROSTAT, *Regional GDP per capita* (PPS) by NUTS 2 regions, 2025; SVIMEZ, *L'economia e la società del Mezzogiorno*, 2025; OECD, *Regional Outlook*, 2024.

9 BANCA D'ITALIA, *I divari territoriali in Italia tra crisi economiche, ripresa ed emergenza sanitaria*, in *Questioni di Economia e Finanza*, 2022.

10 Nel 2021 circa un terzo della popolazione dell'UE (150 milioni di persone) risiedeva in una delle 77 regioni che non avevano ancora recuperato i livelli di PIL *pro capite* del 2008, localizzate in 11 Stati membri: Italia (19), Spagna (15), Grecia (13), Francia (10), Germania (4), Finlandia (4), Paesi Bassi (3), Portogallo (3), Romania (3), Austria (2) e Belgio (1). Cfr. *Nono Rapporto sulla coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione europea*, 2024.

11 ISTAT, *I divari territoriali nel Pnrr, 2023*; SVIMEZ, *L'economia e la società del Mezzogiorno*, 2025.

12 EUROSTAT, *Economy at regional level*, 2025.

13 ISTAT, *Il mercato del lavoro*, 11 giugno 2021.

14 ISTAT, *Il mercato del lavoro*, 12 settembre 2025.

15 SVIMEZ, *L'economia e la società del Mezzogiorno*, 2024.

16 MIUR, *Anagrafe Nazionale degli Studenti, Rapporto 2024*, 2024; ISTAT, *100 Statistiche per il Paese*, sezione Istruzione e formazione superiore, 2025; SVIMEZ, *L'economia e la società del Mezzogiorno*, 2024; INVALSI, *Rapporto nazionale, i risultati delle prove INVALSI 2023-2024*, 2024.

17 INVALSI, *I risultati della scuola primaria*, 2025.

18 SVIMEZ, *Rapporto l'Economia e la Società del Mezzogiorno*, 2024.

19 ISTAT, *I sistemi territoriali degli studenti universitari*, 2024.

20 MINISTERO DELLA SALUTE, *Monitoraggio LEA*, 2022.

21 AGENAS, *Programma nazionale degli esiti*, 2025.

22 ISTAT, *Cittadini e Ict*, 2025.

23 RFI, *La rete oggi*, 2025.

24 Sul punto, il Rapporto SVIMEZ, *L'economia e la società del Mezzogiorno*, 2025 offre una rappresentazione particolarmente chiara della frammentazione infrastrutturale e della scarsa integrazione funzionale delle Aree Urbane Funzionali (FUA) del Mezzogiorno. L'analisi evidenzia come molte FUA meridionali presentino livelli significativamente inferiori di accessibilità fisica ai servizi essenziali, di connessione ferroviaria e di mobilità intercomunale rispetto alle aree del Centro-Nord.

25 I dati relativi al trasporto pubblico locale (TPL) evidenziano in modo netto le differenze territoriali: le regioni con il maggior utilizzo della rete RFI per servizi di TPL sono Lombardia, Trentino-Alto Adige e Lazio, mentre Molise, Basilicata e Calabria si collocano agli ultimi posti della classifica nazionale. Cfr. TFI, *Grado di utilizzo della rete RFI per servizi TPL*, 2025.

26 ISTAT, *Le statistiche dell'ISTAT sull'acqua. Anni 2020-2023*, 2024.

27 ISTAT, *Le statistiche dell'ISTAT sull'acqua. Anni 2020-2024*, 2025.

28 ISTAT, *La demografia delle aree interne: dinamiche recenti e prospettive future*, Roma, 2024. Secondo la classificazione SNAI rientrano nella categoria oltre 4.000 Comuni, nei quali risiede circa un quarto della popolazione nazionale.

29 *Ibid*.

30 M. Mariani, *Ten years on: has Italy's Inner Areas Strategy paid off?*, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza n. 992*, dicembre 2025, p. 11.

31 *Ibid*., pp. 15-17. L'indice di qualità amministrativa utilizzato è il *Municipal Administration Quality Index* (MAQI), elaborato da A. Cerqua, C. Giannantoni, F. Zampollo, M. Mazziotta, *The Municipal Administration Quality Index: the Italian case, Social Indicators Research*, 177(1), 2025, pp. 345-378.

32 Meccanismi di riserva di destinazione di risorse al Mezzogiorno erano stati già previsti prima del PNRR. Solo per citare alcuni ravvicinati precedenti, qualche anno prima, la "clausola del 34%" introdotta dal Governo Gentiloni (2016), era stata pensata per assicurare al Sud una quota di spesa ordinaria per investimenti proporzionale alla popolazione. Nel ciclo FSC 2014-2020, al Mezzogiorno è stato destinato circa il 74% delle risorse complessive (99,2 miliardi su 134,5, inclusi i fondi REACT-EU).

33 Nel linguaggio del Piano, per risorse territorializzabili si intendono le quote di spesa che, per caratteristiche progettuali e localizzazione fisica degli interventi, possono essere imputate a uno specifico territorio; restano pertanto escluse le misure di carattere nazionale o gli interventi non riconducibili geograficamente a un'area determinata.

34 MINISTERO PER GLI AFFARI EUROPEI, IL PNRR E LE POLITICHE DI COESIONE, *Quinta relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente*, 2025, nella quale sono presi in considerazione i dati aggiornati al 31 dicembre 2024.

35 Le rimanenti risorse del Piano sono classificate come "azioni di sistema" e come "altre azioni non territoriali", cfr. CENTRO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI, *Mezzogiorno*, 2025.

36 ASSONIME, *Le Zone economiche speciali in Italia: le Zes regionali e interrogionali (2017-2023) e l'introduzione della nuova Zes Unica*, 2023; UNCTAD, *Special economic zones*, 2019.

37 D.L. 19 settembre 2023, n. 124, convertito con modificazioni in L. 13 novembre 2023, n. 162. La L. 18 novembre 2025, n. 171 ha incluso Marche e Umbria, equiparate all'Abruzzo, già ricompreso nel D.L. 124/2023. Per Marche e Umbria il credito d'imposta opera solo nelle aree riconosciute dalla Carta degli aiuti UE (art. 107, lett. c); la semplificazione autorizzativa si applica all'intero territorio regionale.

38 D.P.C.M. 20 novembre 2023. Il Piano strategico triennale, approvato il 26 luglio 2024, individua 9 filiere prioritarie (Agroindustria, Turismo, Elettronica e ICT, Automotive, Made in Italy, Chimica e farmaceutica, Navale, Aerospazio, Ferroviario) e 3 tecnologie chiave (digitale, biotecnologie, cleantech).

39 Corte dei conti, *Relazione sulla ZES Unica*, 2025.

40 Baker Hughes ha realizzato 2 nuovi investimenti su stabilimenti preesistenti: Vibo Valentia e provincia di Bari. Nel caso Whirlpool (Napoli), lo stabilimento, chiuso nel 2020 e acquisito nel 2022 dal Commissario ZES, è stato riconvertito nel 2023 con obbligo di reintegrare oltre 340 lavoratori.

41 Con la decisione del Consiglio del 25 novembre 2025 la *milestone* M1C1-119 relativa alla riforma 1.14 (Riforma del quadro fiscale subnazionale) prevede, quanto al federalismo fiscale, l'entrata in vigore di atti normativi sulla definizione dei LEP per le Regioni a statuto ordinario in almeno due ambiti, mentre per Le Province e Città metropolitane la *milestone* M1C1-120 prevede ancora più genericamente l'entrata in vigore di atti normativi per il federalismo fiscale. Più ambiziosi gli obiettivi indicati nella versione originaria dell'allegato al PNRR, relativi alla piena attuazione del federalismo fiscale.

42 Sulla base dei dati di bilancio 2024, la situazione sembra in miglioramento con la spesa media dei Comuni calabresi che arriva a 118 euro, mentre la spesa media dei Comuni in provincia di Bolzano resta vicina ai 600 euro.

43 A seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 71/2023 - che ha richiesto di superare la presenza, all'interno del FSC, di componenti vincolate al raggiungimento di determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio - il legislatore ha istituito il Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi (FELS), nello stato di previsione del Ministero dell'interno (art. 1, comma 496, L. 213/2023). Il FELS, con una dotazione di 858,9 milioni di euro per il 2025, finanzia i medesimi tre ambiti di intervento: servizi sociali comunali, asili nido e trasporto scolastico degli studenti con disabilità. Una volta conseguiti gli obiettivi di servizio da parte di tutti i Comuni, le relative risorse potranno riconfluire nel FSC, destinato alla perequazione generale in attuazione dell'art. 119, comma 3, Cost.

44 Il fabbisogno standard è un indicatore composito che integra variabili demografiche (popolazione, struttura per età), socioeconomiche (indici di povertà, condizione lavorativa), familiari (presenza di minori, nuclei fragili), territoriali (densità abitativa, dispersione) e gestionali (complessità organizzativa). Tale metodologia consente di stimare la spesa necessaria per garantire un livello minimo uniforme di servizi, superando la logica della spesa storica.

45 OECD, *Transport and economic development*, 2025.

46 Artt. 44-45, D.L. 31 maggio 2021, n. 77, conv. con mod. in L. 29 luglio 2021, n. 108. Il Comitato speciale istituito presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici esprime parere sul progetto di fattibilità tecnico-economica delle opere strategiche elencate nell'Allegato IV entro quarantacinque giorni; decorso il termine, il parere si intende favorevole.

47 UPB, *Audizione preliminare all'esame del DDL Bilancio 2026-2028* (A.S. 1689), 2025.

48 Il ciclo 2021-2027 mobilita risorse su due canali distinti. Il primo è costituito dai Fondi strutturali europei (FESR, FSE+, JTF, FEAMPA) per circa 75 miliardi comprensivi del cofinanziamento nazionale, attuati sulla base dell'Accordo di Partenariato Italia-UE del 2022 e dei Regolamenti UE: le Regioni negoziano i Programmi Operativi direttamente con la Commissione europea. Il secondo è il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), fondo interamente nazionale di 73,5 miliardi, con l'obiettivo di destinarne l'80% al Mezzogiorno, al quale si applicano gli Accordi di Coesione introdotti dalla riforma del D.L. 19 settembre 2023, n. 124, convertito con modificazioni in L. 13 novembre 2023, n. 162. La riforma ha toccato esclusivamente il FSC. I fondi europei continuano a seguire regole e verificatori distinti. Non esiste un documento che integri strategicamente le due fonti verso obiettivi comuni.

49 Nel ciclo 2014-2020 la politica di coesione ha operato con obiettivi formulati a un livello di astrazione troppo elevato, difficilmente traducibili in programmazione operativa. Il risultato è stato che oltre il 40% delle risorse è stato

riprogrammato in corso d'opera, sostituendo gli obiettivi originari con il criterio della capacità di spesa. L'Italia ha attivato oltre 740.000 progetti, il 40% del totale europeo, con un valore medio di 79.000 euro e 8,2 progetti per beneficiario contro i 2-3 degli altri grandi Stati membri.

50 Prima del PNRR la progettazione delle opere superiori ai 150.000 euro richiedeva in media 20,4 mesi nel Mezzogiorno (16,8 al Centro-Nord). Con il PNRR i tempi si sono ridotti a 7,1 mesi al Sud e 7,8 al Centro-Nord, con un ciclo complessivo di investimento inferiore del 20% rispetto al periodo pre-PNRR. La standardizzazione delle procedure tramite accordi quadro Invitalia è stata determinante: 778 amministrazioni ne hanno adottato il modello operativo.

51 I poteri sostitutivi previsti dagli Accordi sono stati finora esercitati raramente. Lo stesso è accaduto, per vero, nell'attuazione del PNRR, dove pure esistevano. Il valore del modello PNRR è stato anche nel fatto che la verifica del raggiungimento dei *target* era in capo alla Commissione europea, soggetto esterno e strutturalmente impermeabile alla negoziazione politica interna. Costruire un sistema interno di obiettivi, monitoraggio e responsabilità in grado di operare con analoga indipendenza è la condizione di maturità istituzionale che il ciclo post-PNRR deve perseguire.

52 Il Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034, proposto dalla Commissione europea il 16 luglio 2025, accorpa in un primo pilastro Politica di Coesione, Politica Agricola Comune e Politica comune della pesca, riducendo il peso della coesione dal 70% al 50% del bilancio europeo. Il 60% delle risorse (contro il 36% del ciclo precedente) sarà assegnato mediante bandi competitivi. I Piani di Partenariato Nazionali e Regionali (PPNR) si ispirano al PNRR nell'impianto generale, con pagamento a risultato su *milestone* e *target*. L'interfaccia con la Commissione diventa esclusivamente nazionale: le Regioni negozieranno con lo Stato centrale nell'ambito di capitoli regionali del Piano nazionale.

53 Tali funzioni da attribuire alla pianificazione nazionale della Coesione sarebbero coerenti e abilitanti rispetto ai requisiti per l'assegnazione e l'utilizzo dei fondi di investimento così come si vanno delineando nella proposta di Quadro Finanziario Pluriennale avanzata dalla Commissione Europea. Come osservato nel paragrafo precedente, le risorse saranno programmate attraverso un unico Piano di Partenariato Nazionale e Regionale e vincolate al rispetto di milestone e target. In più, la Commissione Europea ha posto una rinnovata enfasi sulla dimensione urbana e territoriale della futura Politica di Coesione. Nella sua "Agenda dell'UE per le Città" (Commissione Europea (2025), *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Un'agenda dell'UE per le città: promuovere la crescita e la prosperità*), approvata il 3 dicembre 2025, la Commissione sottolinea come gli Stati membri nella programmazione del nuovo ciclo della Politica di Coesione siano chiamati a "garantire alle città e alle altre autorità urbane l'opportunità di elaborare programmi di riforme e investimenti adeguati alle loro esigenze specifiche" e ad "innalzare il loro livello di ambizione nell'assegnazione di risorse alle loro strategie urbane". Al contempo, nel percorso di definizione di una Strategia per il Diritto a Rimanere destinata ai territori delle aree interne e periferiche (Commissione UE, 2026, *Invito a presentare contributi per un'iniziativa (senza valutazione d'impatto). Strategia sul diritto di rimanere: la tua regione, il tuo futuro*), oggetto di una consultazione conclusasi il 12 giugno 2026, la Commissione Europea ha sottolineato come questa dovrà "elaborare politiche e strategie su misura e basate sul territorio, incentrate sugli investimenti e sulle riforme necessarie per stimolare la competitività, sostenere lo sviluppo sostenibile, attrarre persone.

54 Il meccanismo premiale già introdotto dagli Accordi consente alle amministrazioni che rispettano i cronoprogrammi di utilizzare le economie FSC per cofinanziare i programmi FESR e FSE+, riducendo il carico sui bilanci regionali. Esteso e sistematizzato nel PNC, questo schema incentiva il miglioramento della capacità di attuazione senza ricorrere esclusivamente a meccanismi sanzionatori.

55 Il partenariato nella politica di coesione ha operato esclusivamente nella fase di programmazione, con lunghi processi di consultazione che hanno prodotto sistemi molto complessi, poi profondamente modificati in corso d'opera. Dal momento dell'avvio dell'attuazione i tavoli non venivano più convocati, proprio quando le scelte più rilevanti venivano compiute. Occorre definire forme di partecipazione ancorate a obiettivi *ex ante* verificabili e attive lungo l'intero ciclo di vita degli interventi.

56 La *midterm review* 2025 ha superato il divieto di utilizzare i Fondi strutturali per agevolazioni alle grandi imprese nei settori strategici europei (STEP). Ciò apre la possibilità di coordinare i fondi di coesione con le grandi direttrici di politica industriale europea, orientando gli incentivi verso settori come il *clean tech*, l'elettronica, le tecnologie digitali, l'aerospazio e la farmaceutica. Le misure orizzontali del PNRR (crediti d'imposta Transizione 4.0) hanno destinato al Mezzogiorno solo il 20% delle risorse totali, senza un disegno di specializzazione produttiva: è questo il limite strutturale che la coesione può correggere nel ciclo successivo.

57 *Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, art. L. 121-5: la DUP ha validità massima di 5 anni, prorogabile a 10 per le operazioni previste dai documenti urbanistici.

58 EUROSTAT, *EU high-speed rail lines grew to 8 556 km in 2023*, 6 febbraio 2025.

59 CORTE DEI CONTI EUROPEA, *La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa: non una realtà, ma un sistema inefficace e frammentato*, Relazione speciale n. 19, 2018, § 24.

60 M. Mariani, *Ten years on*, cit., p. 6.

61 *Ibid*., p. 20.

62 *Ibid*., pp. 20-21; Tabella 5. Il coefficiente aggregato ATT sulla densità di unità locali è pari a 0,022, statisticamente significativo al 5%.

63 *Ibid*., p. 13.

64 *Ibid*., p. 13; Figure 4-5. Su 1.688 progetti approvati, 784 risultavano conclusi, 619 in corso e 285 non ancora avviati.

65 IGF-IGA-IGAS-CGEDD, *Les dispositifs zonés de soutien du développement économique et de l'emploi dans les territoires*, Rapport n° 2020-M-005, luglio 2020.

66 SCOTTISH GOVERNMENT, *Highlands and Islands Enterprise: Strategic Guidance 2023-2028*, Edimburgo, 2023; SCOTTISH GOVERNMENT, *Scottish Rural Development Programme 2014-2020: Ex-post Evaluation, Edimburgo*, dicembre 2024.

67 Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, artt. 28-30.

68 M. Mariani, *Ten years on*, cit., pp. 15-17.

69 SCOTTISH GOVERNMENT, *Highlands and Islands Enterprise: Strategic Guidance 2023-2028*, cit.; SCOTTISH GOVERNMENT, *Scottish Rural Development Programme 2014-2020: Ex-post Evaluation*, cit.

70 A. Cerqua et al., *The Municipal Administration Quality Index*, cit., pp. 345-378; M. Mariani, *Ten years on*, cit., pp. 15-16.

71 M. Mariani, *Ten years on*, cit., pp. 15-16.

CAPITOLO 2

Squilibri di genere: partecipazione alla vita istituzionale ed economica

I divari di genere continuano a rappresentare un fattore strutturale di ostacolo alla crescita economica e alla coesione sociale. L'Italia, nonostante gli indubbi progressi, resta sotto la media UE con persistenti squilibri che si manifestano nei tassi di partecipazione al mercato del lavoro, nei livelli retributivi e nella frequenza con cui le donne accedono alle posizioni apicali. Il tasso di occupazione femminile è ancora sensibilmente inferiore a quello maschile, con divari che si accentuano nelle regioni meridionali e nelle qualifiche apicali. Il paradosso di donne mediamente più istruite ma meno presenti nei luoghi dove si esercita il potere e nei livelli più elevati di reddito attesta la persistenza di ostacoli strutturali, per lo più legati alla diseguale distribuzione del lavoro di cura familiare e alla conseguente discontinuità delle carriere.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – intervenendo con una pluralità di misure, dirette e indirette, dalla certificazione della parità di genere all'espansione degli asili nido, fino al gender procurement *e al Fondo Impresa Donna – ha dato una risposta strutturata. Ferme alcune criticità attuative, relative in particolate alla distribuzione territoriale degli interventi, l'efficacia delle misure avviate esige una continuità oltre l'orizzonte del Piano.*

Diverse le direttrici di policy *proposte per rafforzare l'efficacia delle politiche di parità: un potenziamento più mirato dei servizi educativi per l'infanzia, una revisione degli strumenti di* gender procurement *per ridurre le deroghe, la stabilizzazione delle misure di sostegno all'imprenditoria femminile e un rafforzamento dei congedi di paternità, in termini di durata riservata e di adeguatezza economica. Una strategia che intervenga su servizi, incentivi e redistribuzione del lavoro di cura è condizione essenziale per consolidare i progressi in atto promuovendo il necessario ampliamento delle opportunità economiche e professionali delle donne.*

1. Lo scenario: i divari di genere nel mondo, in Europa, in Italia

I divari di genere continuano a rappresentare uno dei fattori strutturali che più incidono sulla competitività economica e sulla coesione sociale del Paese. Pur a fronte di progressi significativi negli ultimi anni, l'Italia non ha colmato il ritardo accumulato rispetto alle principali economie europee: un divario che si manifesta non solo nei livelli di partecipazione femminile al mercato del lavoro, ma anche nella qualità delle traiettorie professionali e nella presenza delle donne nei luoghi decisionali, pubblici e privati.

1.1 Il quadro internazionale ed europeo sulla parità di genere

La misurazione dei divari di genere costituisce un presupposto essenziale per orientare le politiche pubbliche e valutare l'efficacia degli interventi adottati. Due strumenti principali consentono di collocare l'Italia in una prospettiva comparata: a livello globale, il *Global Gender Gap Report* del *World Economic Forum*[1]; a livello europeo, il *Gender Equality Index* [2] dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE).

1.1.1 La parità di genere nel mondo

A livello mondiale il divario di genere è colmato per circa due terzi, ma al ritmo attuale la piena parità richiederà oltre un secolo. Il *Global Gender Gap Report* 2025 del *World Economic Forum* registra un punteggio globale pari al 68,8%, in crescita di 0,4 punti rispetto all'anno precedente. Il *World Economic Forum* stima che, a questo passo, saranno necessari ancora 123 anni per raggiungere la piena uguaglianza tra uomini e donne.

Il progresso non è uniforme: salute e istruzione hanno raggiunto la quasi parità, mentre economia e politica restano fortemente squilibrate. Le dimensioni della salute (96,2%) e dell'istruzione (95,1%) presentano divari ormai residuali. Le criticità si concentrano nella partecipazione economica, ferma al 61,0%, e nella rappresentanza politica, che raggiunge appena il 22,9%. Il dato fotografa un paradosso diffuso a livello globale: donne sempre più istruite e in migliori condizioni di salute, ma ancora escluse dai luoghi in cui si esercita il potere e si distribuisce la ricchezza.

I Paesi nordici dominano la classifica, a conferma che la parità è raggiungibile dove esistono politiche strutturate e una cultura diffusa della condivisione. Per il sedicesimo anno consecutivo l'Islanda guida il *ranking* con un divario colmato al 92,6%, seguita da Finlandia, Norvegia, Regno Unito e Nuova Zelanda. Otto dei primi dieci Paesi sono europei.

L'Italia risale all'85° posto ma resta nella parte bassa del *Global ranking*, con un profilo fortemente asimmetrico tra le dimensioni. Rispetto all'87° posto dell'anno precedente si registra un lieve avanzamento. In istruzione (0,998) e salute (0,966) l'Italia è prossima alla piena parità. Il nodo critico è la partecipazione economica, dove l'Italia scende al 117° posto con un punteggio di 0,599: le donne ricoprono appena il 28,8% delle posizioni manageriali. Anche la rappresentanza politica, pur in crescita negli ultimi anni, presenta ancora ampi margini di miglioramento (0,255, 65° posto).

1.1.2 La parità di genere in Europa

Nell'Unione europea la parità di genere è più avanzata che nel resto del mondo, ma al ritmo attuale serviranno ancora cinquant'anni per raggiungerla pienamente. Il *Gender Equality Index* 2025 dell'EIGE attribuisce all'Unione una media di 63,4 punti su 100. I Paesi più avanzati sono Svezia (73,7), Francia (73,4), Danimarca (71,8) e Spagna (70,9); quest'ultima è l'unico Paese dell'Europa meridionale a superare nettamente la media UE.

L'Italia si colloca appena sotto la media europea, ma è il Paese che ha registrato la crescita più rapida nell'ultimo decennio. Con 61,9 punti l'Italia occupa il dodicesimo posto nell'Unione. Dal 2015 il punteggio è aumentato di 9,4 punti, dal 2020 di 3,9 punti: nessun altro Stato membro ha compiuto un avanzamento altrettanto sostenuto nel lungo periodo.

La salute è il dominio dove l'Italia ottiene il punteggio più elevato, in linea con la media europea. Nel dominio della salute il punteggio italiano (86,9) è sostanzialmente allineato alla media UE (86,2). Nel dominio del potere l'Italia ha compiuto i progressi più significativi, anche se il livello di partenza era molto basso. La presenza femminile negli organi decisionali è aumentata sensibilmente per effetto delle quote di genere nei consigli di amministrazione delle società quotate. Il dominio del potere resta tuttavia, a livello UE, quello con il punteggio più basso in termini assoluti (40,5 punti).

Il mercato del lavoro resta il punto di maggiore debolezza: l'Italia è ultima in Europa per parità occupazionale. Nel dominio del lavoro l'Italia consegue 61 punti, il valore più basso tra i 27 Stati membri. Il tasso di occupazione femminile in equivalente a tempo pieno è pari al 40%, contro il 58% maschile: un divario di 18 punti percentuali, superiore alla media UE (15 punti).

Il Paese ha dunque accelerato negli ultimi anni, ma deve ancora colmare un ritardo storico nella partecipazione economica delle donne. La sfida è consolidare i progressi nelle aree dove l'Italia ha guadagnato terreno e aggredire le cause strutturali del divario occupazionale, affinché i miglioramenti statistici si traducano in opportunità concrete su tutto il territorio nazionale.

1.2 Laureate STEM: il doppio divario, negli studi e nel lavoro

Sul piano della formazione, permangono significativi squilibri nell'orientamento disciplinare. Sebbene le donne abbiano tassi di laurea superiori agli uomini, la percentuale di ragazze (25-34 anni) con una laurea STEM (scienza, tecnologia, ingegneria, matematica) è pari al 16,8%, meno della metà dei ragazzi (37%).[3] Secondo i dati ISTAT (2024), inoltre, nelle discipline scientifiche e matematiche il tasso di occupazione femminile si attesta all'80,1%, contro l'86,4% degli uomini, con un differenziale di 6,3 punti percentuali. Il divario si accentua ulteriormente nell'area informatica, ingegneria e architettura, dove la forbice raggiunge 9,3 punti (81,8% contro 91,1%). Anche restringendo l'analisi alla fascia 25-44 anni, le differenze si riducono solo marginalmente (rispettivamente 5,2 e 7,5 punti percentuali), a conferma che le disuguaglianze di genere attraversano tutte le fasi della carriera. Un dato che evidenzia la necessità di contrastare stereotipi e barriere tanto nella fase di orientamento scolastico e universitario quanto nell'accesso e nella progressione nel mercato del lavoro.

1.3 Occupazione e inattività femminile: il quadro nazionale e territoriale

I dati più recenti sul mercato del lavoro confermano la persistenza di marcate asimmetrie di genere. Nel secondo trimestre del 2025, secondo l'ultimo Rapporto ISTAT[4], il tasso di occupazione femminile si attesta al 53%, a fronte del 71,4% registrato tra gli uomini. La forbice si amplia ulteriormente nel Mezzogiorno, dove lavora appena il 37,8% delle donne, contro il 62,7% degli uomini.

Il quadro risulta ancor più marcato se si considerano i tassi di inattività, ossia la quota di popolazione che non partecipa al mercato del lavoro. In Italia, il 41,7% delle donne risulta inattivo, a fronte del 23,9% degli uomini, con un differenziale di 17,8 punti percentuali. Anche in questo caso, il Mezzogiorno presenta le criticità più accentuate: oltre la metà delle donne (56,0%) non risulta attiva, contro il 29,2% degli uomini.

1.3.1 Tre milioni di donne fuori dal mercato per motivi familiari

Nel 2025, secondo l'ISTAT[5], oltre 3 milioni e 54 mila donne (a fronte di appena 149 mila uomini) hanno scelto di non cercare un'occupazione per motivi familiari, una condizione che rappresenta la prima causa di inattività femminile nel Paese.

1.4 Stessa laurea, stipendio diverso: il nodo delle retribuzioni

Le disparità di genere si manifestano con particolare evidenza anche sul piano delle retribuzio-

ni. Il divario complessivo di genere, che tiene conto non solo delle differenze salariali orarie ma anche delle ore lavorate e dei tassi di partecipazione, è pari al 43 % contro una media europea del 36,7 %.

Secondo quanto rilevato nel 2025 da ISTAT, le lavoratrici dipendenti percepiscono in media circa 6.000 euro annui in meno rispetto ai colleghi uomini (33.807 euro contro 39.982). Il *Gender Pay Gap*, calcolato come scarto percentuale tra la retribuzione oraria media delle donne e quella degli uomini, si attestava nel 2022 al 5,6%[6]. È significativo, inoltre, che il divario cresce con l'aumentare del titolo di studio: tra i laureati, ad esempio, la differenza si amplia fino a raggiungere il 16,6%, con una retribuzione oraria media di 20,3 euro per le donne e di 24,3 euro per gli uomini. Un dato non marginale, che attesta una persistente segmentazione retributiva del mercato del lavoro italiano.

Non si tratta, per vero, di un fenomeno circoscritto al solo contesto nazionale; uno studio *Eurofound* del 2024 mette in risalto che in molti Stati membri dell'Unione europea le donne risultano sovrarappresentate tra i percettori di salari bassi e minimi[7]. Una dinamica che conferma la dimensione europea della problematica, con effetti negativi sulle prospettive di emancipazione economica e inclusione sociale di milioni di lavoratrici.

1.4.1 Più alto l'inquadramento, più ampio il divario

Il divario retributivo tra uomini e donne si accentua nei comparti professionali dove la presenza femminile è più esigua, quasi come se alla scarsità numerica corrispondesse un incremento della distanza salariale[8]. La forbice retributiva si accentua, peraltro, nelle qualifiche apicali. Nel gruppo dei Dirigenti, la forbice raggiunge la sua massima ampiezza (30,8%): ciò significa che, a fronte di retribuzioni orarie elevate, le donne percepiscono in media 34,5 euro, mentre i colleghi uomini arrivano a 49,8 euro. Meno marcato, ma pur sempre significativo, il divario registrato tra gli artigiani e gli operai specializzati: qui la distanza economica si fissa al 17,6%, con salari orari pari a 10,6 euro per le lavoratrici e 12,8 per i lavoratori.

1.5 Il soffitto di cristallo resiste: poche donne ai vertici

Il divario di genere nelle posizioni di comando continua a caratterizzare l'Italia, con un quadro fortemente differenziato tra i diversi ambiti. Progressi significativi nella *governance* economica delle società quotate, avanzamenti storici nelle carriere pubbliche apicali, ma persistenti ritardi nella rappresentanza politica elettiva.

Nelle società quotate le donne sono oggi presenti negli organi collegiali oltre la soglia di legge,

ma restano escluse dai ruoli esecutivi. Secondo il Rapporto Consob 2025 sulla *corporate governance*, la presenza femminile negli organi sociali si attesta al 43%, al di sopra della soglia minima del 40% prevista dalla legge Golfo-Mosca come modificata nel 2019[9]. È in crescita la percentuale di società in cui le donne sono rappresentate al pari o più degli uomini: il 19% dei consigli di amministrazione nel 2024, contro il 15% del 2023[10]. Tuttavia, le posizioni esecutive restano precluse: solo il 2,2% degli amministratori delegati e il 3,5% dei presidenti del consiglio di amministrazione sono donne. Le quote di genere hanno dunque prodotto risultati tangibili nella composizione degli organi collegiali, ma non hanno ancora intaccato il nucleo del potere decisionale nelle imprese.

Nelle istituzioni pubbliche gli ultimi anni hanno segnato la rottura di barriere che parevano inamovibili, portando a compimento un percorso avviato oltre sessant'anni fa. Fu la legge 9 febbraio 1963, n. 66, ad aprire alle donne l'accesso alla magistratura, rimuovendo un'esclusione che la Corte costituzionale aveva dichiarato illegittima tre anni prima[11]. Da allora, il cammino verso la parità negli uffici pubblici è stato lento ma costante. Sessant'anni esatti dopo quella legge, nel marzo 2023, Margherita Cassano è stata nominata Primo Presidente della Corte di cassazione: prima donna nella storia della Repubblica a ricoprire il vertice della magistratura ordinaria. Prima di lei, nel dicembre 2019, Marta Cartabia era stata eletta all'unanimità presidente della Corte costituzionale, prima donna a ricoprire la quinta carica dello Stato; nel settembre 2022 le era succeduta Silvana Sciarra, prima donna eletta giudice costituzionale dal Parlamento.

La magistratura ordinaria presenta oggi una maggioranza femminile nella base, ma una persistente asimmetria nei vertici. Secondo il report dell'Ufficio statistico del CSM aggiornato a marzo 2026, le donne rappresentano il 57,2% dei magistrati in servizio (5.778 su 10.100) e il 59,7% dei magistrati ordinari in tirocinio; la percentuale di vincitrici di concorso supera stabilmente quella dei vincitori dal 1996[12]. Tuttavia, il 66% degli uffici giudiziari è ancora diretto da uomini; più equilibrata la situazione per gli incarichi semidirettivi, dove le donne rappresentano il 48%.

Nella carriera prefettizia, la prima donna a guidare una prefettura fu Anna Maria D'Ascenzo, nominata prefetto di Grosseto nel settembre 1993, trent'anni dopo l'apertura della carriera alle donne.

Nelle forze di polizia, i primati si sono moltiplicati nell'ultimo decennio. Nel novembre 2020 Maria Luisa Pellizzari è stata nominata vicecapo vicario della Polizia di Stato, prima donna a ricoprire tale incarico. Nel 2013 Laura De Benedetti era divenuta la prima donna generale dell'Arma dei Carabinieri; nel 2010 Veronica Greco era stata la prima al comando di un reparto territoriale della Guardia di Finanza. Tuttavia, nessuna donna ha ancora ricoperto l'incarico di Capo della Polizia o di Comandante generale di un corpo armato.

La politica resta l'ambito in cui il divario è più evidente, con un arretramento rispetto alla legislatura precedente. Le parlamentari rappresentano il 33,6% del totale: tra Camera e Senato siedono oggi 203 donne, una percentuale in calo rispetto al 35% della XVIII legislatura e inferiore all'obiettivo del 40% fissato dalla legge elettorale[13].
Nei Comuni le sindache rappresentano appena il 15% del totale, con un marcato divario territoriale che va dal 23% in Emilia-Romagna e Valle d'Aosta al 7% in Sicilia e Campania[14]. Delle venti Regioni italiane, solo due sono attualmente guidate da donne: Sardegna e Umbria.
Il Governo Meloni ha segnato una svolta storica, con la prima donna alla guida dell'esecutivo dopo sessantaquattro governi e trenta Presidenti del Consiglio uomini. La composizione dell'esecutivo conta tuttavia sei ministre su ventiquattro componenti (25%), un dato in linea con diversi governi precedenti ma inferiore al Conte II e al Draghi, entrambi intorno al 35%.

1.6 Il costo di essere madri: cura, carriere interrotte e povertà

Le asimmetrie nei carichi di cura costituiscono un fattore determinante delle disuguaglianze di genere. Il 61-70% del carico domestico ricade sulle donne, con picchi nel Mezzogiorno, mentre il congedo parentale è fruito da appena l'8,3% dei padri aventi diritto, a fronte del 63% delle madri[15]. Tale asimmetria si riflette in un dato critico: nel 2024 il 77,5% delle dimissioni protette di neogenitori è presentato da madri lavoratrici, con motivazione prevalente riconducibile a difficoltà di conciliazione tra lavoro e cura dei figli[16].

1.6.1 Carriere frammentate, pensioni povere

Le carriere lavorative discontinue, caratterizzate da lunghi periodi di non-lavoro per maternità, malattia, disoccupazione o precarietà, si riflettono in assegni pensionistici più bassi, con maggiore esposizione delle donne al rischio di povertà in età anziana. Lo stesso *rischio di povertà* colpisce il 21% delle donne italiane contro il 18% degli uomini, collocando l'Italia al sesto posto tra i Paesi UE[17].

2. Le misure degli ultimi anni e quelle del PNRR per i divari di genere

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha individuato la parità di genere e l'*empowerment* femminile tra le priorità trasversali delle politiche di riforma e investimento, insieme alla riduzione dei divari territoriali e generazionali.
Già in epoca antecedente al Piano, alcuni studi[18] avevano evidenziato la necessità di un intervento strutturale volto a contrastare le discriminazioni di genere nelle diverse fasi della vita

professionale e sociale: dalla formazione all'accesso al mercato del lavoro fino alla promozione dell'imprenditorialità femminile. In questo quadro, il PNRR ha attivato un insieme articolato di misure, comprendenti interventi diretti — volti a sostenere l'occupazione e l'impresa femminile — e interventi indiretti, finalizzati al rafforzamento dei servizi educativi per l'infanzia, condizione essenziale per una più equa distribuzione dei carichi di cura. L'effetto combinato di queste azioni sta producendo risultati significativi: secondo le elaborazioni SVIMEZ (2025)[19], l'occupazione femminile ha registrato un incremento più marcato rispetto a quella maschile, ancor più evidente nel Mezzogiorno, dove le donne occupate sono aumentate del 10,2% a fronte del +6,8% degli uomini. In termini assoluti, il contributo femminile alla crescita dell'occupazione meridionale è pari a +224 mila unità, contro le +256 mila degli uomini. Un risultato che, pur in presenza di permanenti criticità strutturali, testimonia un significativo recupero della partecipazione femminile al mercato del lavoro.

2.1 Il PNRR per l'impresa femminile: incentivi, certificazioni e primi risultati

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha introdotto un pacchetto di misure dirette volte a sostenere l'occupazione e l'imprenditoria femminile, agendo sia sul versante degli incentivi economici (Fondo Impresa Donna, con una dotazione di 265 milioni di euro[20]) sia su quello della premialità per le imprese virtuose.

2.1.1 Certificazione della parità di genere: un meccanismo premiale per le imprese

Il PNRR ha previsto la certificazione della parità di genere (Missione 5, Investimento 1.3) quale strumento funzionale alla promozione di politiche aziendali orientate alla parità tra uomini e donne. Introdotta con la L. 162/2021, è un meccanismo premiale che riconosce alle imprese certificate[21] uno sgravio contributivo dell'1% sui versamenti previdenziali a carico del datore di lavoro, fino a un massimo di 50.000 euro annui per impresa. Le risorse stanziate per far fronte a questo incentivo ammontano a 50 milioni di euro annui, a valere sul Fondo per il sostegno alla parità salariale di genere del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'incentivo è finalizzato a valorizzare le aziende che adottano politiche strutturate per la riduzione dei divari occupazionali e retributivi di genere, nonché per la promozione di ambienti di lavoro inclusivi e della conciliazione tra vita professionale e familiare. Il sistema di certificazione è divenuto pienamente operativo nel corso del 2022. I *target* PNRR fissati dalla Decisione del Consiglio ECOFIN prevedono il raggiungimento di almeno 800 imprese certificate (di cui almeno 450 PMI e microimprese) entro il secondo trimestre del 2026, nonché di almeno 1.000 imprese soste-

nute attraverso assistenza tecnica entro la medesima scadenza. Tale impostazione risponde all'esigenza di diffondere la cultura della parità di genere non solo tra i grandi gruppi industriali, ma anche nel tessuto imprenditoriale diffuso, che costituisce l'ossatura economica del Paese. A giugno 2025, le organizzazioni in possesso della certificazione della parità di genere hanno raggiunto quota 8.798, superando ampiamente l'obiettivo PNRR. Per l'82% delle organizzazioni certificate (7.196) è stato possibile effettuare un'analisi sulla dislocazione territoriale: la maggioranza ha sede nel Settentrione (43%, circa 3.070 imprese), seguita dal Mezzogiorno (31%, oltre 2.230) e dal Centro (26%, circa 1.900)[22]. A fronte di questi risultati sul piano delle adesioni, l'utilizzo effettivo dello sgravio contributivo presenta tuttavia un andamento che merita attenzione. Nel 2022 hanno beneficiato dell'agevolazione 264 imprese; nel 2023 la platea autorizzata è salita a 2.000. Poiché il numero complessivo dei richiedenti aventi diritto ha superato la capienza del fondo, l'esonero è stato in entrambi i casi proporzionalmente ridotto per tutti i beneficiari: ciascuna impresa ha quindi ricevuto uno sgravio inferiore al massimale teorico di 50.000 euro. Questo meccanismo di riduzione proporzionale — previsto dal decreto interministeriale del 20 ottobre 2022 — rappresenta un limite strutturale all'efficacia premiale dello strumento, dal momento che l'incentivo effettivo decresce all'aumentare del numero di imprese che vi aderiscono. Il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023) ha contribuito al consolidamento sistemico della misura attraverso due distinte disposizioni: l'art. 106, comma 8, che prevede la riduzione della garanzia fideiussoria per le imprese certificate; e l'art. 108, comma 7, che obbliga le stazioni appaltanti a indicare nei bandi il maggior punteggio da attribuire agli operatori economici in possesso della certificazione.

Nonostante il quadro normativo di incentivazione risulti così articolato, la certificazione è stata adottata prevalentemente da grandi imprese, storicamente più recettive rispetto agli strumenti di incentivo. Le PMI, pur presenti tra le organizzazioni certificate, risultano ancora sottorappresentate rispetto al loro peso nel tessuto produttivo nazionale. Per favorire la diffusione della certificazione tra le piccole e medie imprese, il Dipartimento per le pari opportunità ha pubblicato, in collaborazione con Unioncamere, due avvisi per l'erogazione di contributi fino a 2.500 euro per impresa, sotto forma di servizi specialistici propedeutici al percorso certificativo. È stata inoltre raccolta, a livello territoriale, la sollecitazione ad istituire analoghe linee di finanziamento dedicate ai piccoli Comuni, replicando il modello PMI in un'ottica di rafforzamento della coesione territoriale.

Alla luce di quanto esposto, sul piano quantitativo, lo strumento ha conseguito risultati significativi. Permangono tuttavia due criticità strutturali: il fondo destinato agli sgravi ha una ca-

pienza massima fissa, cosicché quando le imprese che richiedono l'agevolazione sono molte, ciascuna riceve meno di quanto previsto in astratto dalla norma; e la certificazione non ha ancora raggiunto in misura adeguata le PMI e i piccoli Comuni. Si tratta di profili che richiedono un'attenta valutazione. Si rinvia al § 3 e seguenti.

2.2 Le misure indirette: gli asili nido

Accanto agli interventi diretti, il PNRR prevede una misura di carattere indiretto ma di particolare rilievo strategico: il potenziamento degli asili nido, con l'obiettivo di favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Come evidenziato da Eurostat (2025)[23], tali infrastrutture svolgono un ruolo essenziale nel ridurre le diseguaglianze di partenza e nel garantire pari opportunità educative e sociali ai bambini, oltre a rappresentare un potente strumento per l'incremento della partecipazione femminile al lavoro, in particolare nelle aree caratterizzate da elevati tassi di inattività, in sinergia con misure nazionali come l'assegno unico universale per i figli[24].

2.2.1 Il *gap* italiano: lontani dagli obiettivi europei

Al 31 dicembre 2019, la media dei posti disponibili rispetto ai residenti di età compresa tra 0 e 2 anni era pari al 25,5%, con ampi divari territoriali rispetto al *target* europeo del 33%, stabilito nei cd. Obiettivi di Barcellona del 2002 del Consiglio europeo. Tale parametro è stato successivamente aggiornato a livello europeo: nel 2022, alcuni mesi dopo l'approvazione del PNRR, l'Unione ha innalzato l'obiettivo al 45% entro il 2030, fissando così un nuovo standard di riferimento per gli Stati membri e accentuando la distanza da colmare, in particolare nei territori a più bassa dotazione di servizi. In questa prospettiva, il decennio in corso rappresenta una finestra di intervento di particolare rilevanza. Le dinamiche demografiche proiettano un'ulteriore riduzione del numero di donne in età fertile nei decenni successivi al 2030, con un conseguente restringimento strutturale del bacino di potenziali utenti dei servizi 0-3 anni. Gli investimenti avviati con il PNRR acquistano pertanto un valore moltiplicativo maggiore se consolidati nell'arco temporale attuale, prima che tale contrazione si accentui. È in questo quadro di obiettivi progressivamente più ambiziosi che si inserisce il contributo del PNRR, il quale prevedeva inizialmente la creazione di 264.480 nuovi posti per la prima infanzia, con una dotazione di 4,6 miliardi di euro, successivamente ridotta a 3,77 miliardi e con un *target* rivisto a 150.480 posti entro giugno 2026.

2.2.2 Dalle procedure "*bottom-up*" al modello centralizzato

L'attuazione del Piano Asili Nido si è sviluppata attraverso quattro procedure[25], le prime due

caratterizzate da un approccio "bottom-up", basato sulla partecipazione volontaria dei Comuni. Il D.P.C.M. 30 dicembre 2020 ha previsto l'assegnazione delle risorse sulla base di indicatori di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM), mentre l'Avviso pubblico del Ministero dell'Istruzione 2 dicembre 2021, n. 48047 ha utilizzato criteri legati alla dotazione infrastrutturale dei servizi per la prima infanzia.

Con il Decreto interministeriale 30 aprile 2024 n. 79 è stato introdotto un modello "top-down", a carattere centralizzato, basato su criteri oggettivi e verificabili, quali la presenza di almeno 60 bambini residenti nella fascia di età 0-2 anni, un tasso di copertura dei posti disponibili inferiore al 33% e la valutazione dell'impatto dei finanziamenti PNRR già attribuiti. Tale impostazione ha consentito al Ministero dell'Istruzione e del Merito di individuare direttamente i Comuni beneficiari, in un'ottica di riequilibrio territoriale e di accelerazione nell'attuazione degli interventi.

Nel 2025, con il D.M. 17 marzo 2025, n. 51, è stata avviata una quarta procedura, che ha consolidato l'impianto centralizzato e mirato del Piano, prevedendo priorità per i Comuni con copertura inferiore al 33%, stanziando 820 milioni di euro[26]. L'evoluzione verso il modello centralizzato ha rappresentato un avanzamento significativo, ma non ha ancora rimosso due ostacoli strutturali che limitano l'efficacia dell'allocazione delle risorse.

Il primo riguarda il *cofinanziamento obbligatorio richiesto ai Comuni*. Nei territori dove la carenza di servizi è più grave — in particolare nel Mezzogiorno — una quota significativa di Comuni si trova in condizioni di squilibrio finanziario certificato, con ricorso a misure straordinarie di risanamento. Per questi enti, la partecipazione ai bandi è di fatto preclusa non da deficit di capacità progettuale, ma da impossibilità finanziaria strutturale: il meccanismo produce così un effetto paradossale, escludendo dalle risorse proprio i Comuni con il maggiore fabbisogno.

Il secondo ostacolo riguarda *l'unità di analisi utilizzata per la mappatura dei fabbisogni*. La rilevazione comune per comune ignora la dimensione reale della copertura territoriale: un bambino residente in un Comune privo di nido può accedere al servizio di un Comune limitrofo nell'ambito del medesimo bacino territoriale. In assenza di una mappatura strutturata per Ambito Territoriale Sociale (ATS) o comunque per aggregazioni intercomunali, il sistema rischia di finanziare sulla base di deficit apparenti e non reali, con allocazioni inefficienti in alcune aree e buchi di copertura non rilevati in altre.

2.2.3 Verso il LEP del 33%: progressi nazionali, ritardi meridionali

Secondo i dati Istat (2026)[27] nell'anno educativo 2023/2024 le unità di offerta censite sul territorio nazionale hanno superato le 14.570, con un incremento del 3,8% rispetto all'anno educativo

precedente. Contestualmente, anche per effetto del calo demografico, il tasso di copertura dei posti è salito al 31,6%, avvicinandosi al livello essenziale delle prestazioni (LEP) fissato a 33 posti ogni 100 bambini entro il 2027. Permangono tuttavia divari regionali marcati. Campania (13,2%), Sicilia (13,9%) e Calabria (15,7%) si collocano ben al di sotto della media nazionale, segnalando la persistenza di una infrastrutturazione sociale insufficiente nell'ambito dei servizi per la prima infanzia[28].

A questi divari nella dotazione di posti corrispondono divari ancora più marcati nella spesa pubblica per bambino. A fronte di una media nazionale di 1.183 euro per bambino residente sotto i tre anni, la spesa *pro-capite* scende a 531 euro nel Mezzogiorno e sale a 1.542 euro nel Centro-Nord[29]. Le distanze diventano ancora più accentuate a livello regionale. Si va da un minimo di 234 euro in Calabria a un massimo di 3.314 euro nella Provincia autonoma di Trento; un rapporto di quasi quattordici a uno tra il valore minimo e quello massimo. Questo differenziale segnala che il divario nell'offerta di servizi non è solo il risultato di scelte infrastrutturali diverse, ma riflette una disuguaglianza strutturale nella capacità di spesa corrente dei Comuni, che nessuna politica centrata sulla sola offerta di posti può risolvere senza un contestuale intervento perequativo.

2.2.4 Domanda in crescita, offerta insufficiente: il rischio di nuovi divari

L'ampliamento dell'offerta di asili nido non rappresenta soltanto una misura di riequilibrio intergenerazionale, ma — come evidenziato da recenti studi[30] — una leva strutturale di contrasto alla denatalità e di rafforzamento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, i cui effetti si manifestano principalmente nel medio-lungo periodo. L'andamento della domanda conferma la natura non congiunturale del fabbisogno: nel 2023/2024, il 49,9% dei nidi ha registrato un incremento delle richieste rispetto al 2022/2023, dato che già segnava una crescita del 48,4% sull'anno precedente. La domanda, dunque, continua ad ampliarsi in modo costante, segnalando un bisogno sociale strutturale. La crescita della domanda si scontra tuttavia con una capacità ricettiva ancora insufficiente: nel 2023/2024 il 59,5% dei nidi e delle sezioni primavera non è riuscito ad accogliere tutte le richieste di iscrizione per carenza di posti, con un aumento significativo rispetto al 49,1% registrato nel 2021/2022. Nel Mezzogiorno la situazione è particolarmente critica: nel 28,9% dei casi rimane inevaso oltre un quarto delle domande presentate, contro il 19,9% del Centro e il 21,3% del Nord. La domanda insoddisfatta è dunque una condizione strutturale che interessa la maggioranza del sistema e che si concentra nei territori più svantaggiati.

In secondo luogo, si rileva una marcata articolazione territoriale nella dinamica delle iscrizioni: l'aumento risulta più contenuto nel Centro (46%) rispetto al Nord (50,4%) e, soprattutto, al Mezzogiorno (52,1%). Tale evidenza assume un rilievo particolare se si considera che proprio il Sud presenta da anni una contrazione più marcata dei tassi di natalità; eppure, esprime una domanda crescente di servizi educativi 0-3 anni, ancora in larga parte insoddisfatta. In assenza di un adeguato potenziamento dell'offerta, il rischio è di un ulteriore ampliamento dei divari territoriali e sociali.

2.2.5 Perché investire nei nidi conviene: il legame con il lavoro delle donne

La rilevanza strategica degli investimenti nei servizi per la prima infanzia emerge con chiarezza dai dati sull'occupazione femminile. Nell'Unione europea, il tasso di occupazione delle donne tra 25 e 54 anni presenta variazioni contenute tra chi non ha figli (84%) e chi ne ha uno o due (78% e 77%). In Italia i divari risultano significativamente più ampi: le donne senza figli registrano un tasso del 63,6%, con un marcato differenziale territoriale tra Nord (71%) e Mezzogiorno (45,8%). Tra le madri, il distacco si amplia ulteriormente: nel Sud, il tasso di occupazione è pari al 41,8% per chi ha un figlio e al 43,6% per chi ne ha due, segnando uno scostamento significativo sia rispetto alle donne senza figli sia rispetto agli standard europei[31].
Un ulteriore elemento di rilievo riguarda il rapporto tra occupazione femminile e natalità. Fino agli anni Novanta, i due fenomeni risultavano inversamente correlati: maggiore istruzione e partecipazione al lavoro delle donne si accompagnavano a tassi di fecondità più bassi. Negli ultimi decenni questa relazione si è invertita in numerosi Paesi europei, e gli stessi segnali si riscontrano in Italia: le regioni con più alta partecipazione femminile al mercato del lavoro mostrano oggi tassi di natalità più elevati rispetto a quelle aree territoriali caratterizzate da maggiore inattività. Il caso del Mezzogiorno è emblematico: tradizionalmente caratterizzato da tassi di fecondità superiori alla media nazionale, registra oggi i valori più bassi proprio nelle zone geografiche dove la partecipazione al lavoro delle donne è più contenuta. Questo dato inverte la logica di chi teme che l'investimento nei servizi per la prima infanzia possa ridurre la propensione alla maternità: l'evidenza disponibile indica il contrario. Sostenere la partecipazione femminile al lavoro attraverso servizi accessibili e territorialmente diffusi non è in contraddizione con l'obiettivo demografico, ma ne costituisce una condizione abilitante.

2.2.6 La lezione europea: investire con continuità

L'esperienza comparata conferma l'efficacia di un approccio strutturale. Paesi come la Francia,

caratterizzati da tassi di natalità superiori alla media UE e una copertura dei servizi per la prima infanzia stabilmente oltre il 56%[32], mostrano come l'espansione dell'offerta rappresenti un fattore determinante per favorire la transizione demografica, ridurre i divari di genere e sostenere la partecipazione al lavoro. In tali contesti, l'investimento continuativo in servizi accessibili, estesi territorialmente e con orari flessibili si è rivelato un elemento strutturale delle politiche familiari, contribuendo a creare condizioni più favorevoli per le scelte riproduttive e per l'equilibrio tra responsabilità di cura e attività lavorativa.
Alla luce di queste evidenze, il PNRR si configura non solo come un intervento di discontinuità, ma come una linea di avanzamento che richiede continuità politica e finanziaria. Per conseguire effetti comparabili a quelli dei Paesi più avanzati, sarà necessario garantire investimenti regolari, programmabili e di lungo periodo. Le misure necessarie a consolidare questo percorso sono illustrate nel paragrafo 3.

2.3 La clausola di gender procurement

Tra le innovazioni introdotte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il cosiddetto *gender procurement* rappresenta uno degli strumenti più ambiziosi per il perseguimento della parità di genere mediante l'impiego strategico della spesa pubblica.

2.3.1 Il principio: quote obbligatorie per le assunzioni femminili e giovanili

Introdotto nell'ordinamento nel 2021[33], il principio prevede che, per partecipare alle gare pubbliche finanziate con risorse PNRR e PNC, gli operatori economici garantiscano una quota minima del 30% di nuove assunzioni femminili e giovanili, sia in relazione all'esecuzione del contratto sia rispetto alle attività connesse o strumentali.
Le modalità applicative sono state definite con il DPCM 7 dicembre 2021 e dalle Linee guida del Dipartimento per le Pari Opportunità (2022), che hanno precisato le condizioni per eventuali deroghe in presenza di motivate ragioni tecniche o oggettive, secondo quanto disposto dal comma 7 dell'art. 47, D.L. 77/2021.

2.3.1.1 Due ipotesi di deroga, un obbligo motivazionale stringente

La normativa individua due ipotesi distinte di deroga. La prima consente alle stazioni appaltanti di omettere integralmente l'inserimento delle clausole di parità nei bandi e negli avvisi; la seconda consente di stabilire una quota inferiore al 30%, pur mantenendo la possibilità di prevedere clausole premiali. In entrambi i casi, la deroga è ammessa esclusivamente qualora

l'oggetto del contratto, la tipologia del progetto o specifiche circostanze *adeguatamente motivate* rendano l'applicazione delle clausole incompatibile con gli obiettivi di universalità, efficienza, economicità o qualità del servizio pubblico.
La deroga deve essere formalizzata con atto espresso del responsabile della stazione appaltante, da adottare con determina a contrarre o in un atto immediatamente esecutivo[34].

2.3.2 L'attuazione: deroghe diffuse, motivazioni carenti

Il monitoraggio sull'attuazione del *gender procurement* presenta criticità in termini di accessibilità delle informazioni pubbliche. Secondo ANAC (2023), circa il 70% dei bandi PNRR non prevede alcuna clausola vincolante in materia di quote di assunzione femminile o giovanile[35]; nel 2024, nel 57% dei progetti le stazioni appaltanti hanno fatto ricorso alla deroga totale, senza addurre una motivazione specifica nel 60% dei casi[36]. Questi dati evidenziano come il *gender procurement*, pur configurandosi quale clausola ad elevato potenziale innovativo, non sia ancora riuscito a produrre quel cambio di paradigma atteso nelle pratiche di *procurement* pubblico.

2.3.3 Uno strumento da affinare

La misura introduce un principio di condizionalità che — se applicato in modo coerente e trasparente — potrebbe orientare in senso strutturale sia i comportamenti delle imprese sia le scelte delle amministrazioni, contribuendo alla riduzione dei divari di genere attraverso la leva della spesa pubblica. Nella pratica, tuttavia, l'ampio ricorso alle deroghe e la scarsa trasparenza delle motivazioni addotte hanno indebolito l'efficacia della misura, riducendo la portata di uno strumento concepito per incidere strutturalmente sulle politiche di assunzione. Il D.lgs. 36/2023 (art. 57 e Allegato II.3), come modificato dal Correttivo D.lgs. 209/2024, ha esteso le clausole di *gender procurement* a tutti gli appalti di lavori e servizi, ampliandone significativamente l'ambito di applicazione rispetto all'originaria perimetrazione, limitata ai soli appalti PNRR e PNC. Tale estensione ha confermato, allo stesso tempo, il criterio settoriale quale motivo di deroga. Per le prospettive volte a rafforzarne l'applicazione, si rinvia al § 3.

3. Le prospettive future

Le evidenze emerse nel corso dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza mostrano come, accanto ai progressi conseguiti, l'Italia continui a presentare divari di genere significativi che incidono sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro, sulle opportunità di carriera e sull'accesso ai servizi essenziali. Proprio la portata delle innovazioni introdotte

dal PNRR rende oggi necessario non solo consolidare le misure avviate, ma anche orientare le politiche future verso interventi in grado di incidere in modo strutturale sulle determinanti del divario.

3.1 Asili nido

3.1.1 L'obiettivo europeo del 45% come orizzonte vincolante

Come anticipato nel § 2.2., il PNRR ha avviato un percorso di ampliamento strutturale dell'offerta di posti negli asili nido, con l'obiettivo di ridurre i ritardi rispetto al *target* europeo del 33% (Obiettivi di Barcellona, 2002) e di avanzare verso il nuovo obiettivo del 45% entro il 2030, introdotto dall'Unione europea nel 2022. Secondo ISTAT (2025), diversi Stati membri hanno già raggiunto e superato la soglia del 45%: Francia (57,4%), Spagna (55,8%), Portogallo (55,5%), con valori ancora più elevati nei Paesi Bassi (71,5%), in Danimarca (69,9%) e in Lussemburgo (60%). In Italia, dal 2013 il tasso di copertura è aumentato di oltre dieci punti percentuali (dal 21,2% a valori superiori al 31,6%), ma una parte significativa di tale incremento è riconducibile alla severa denatalità: la diminuzione dei bambini sotto i tre anni ha accresciuto la disponibilità di posti in rapporto ai potenziali iscritti. Resta confermato che lo sviluppo dei servizi 0-3 anni costituisce una leva strategica per le politiche di supporto alla natalità, per la riduzione dei divari di genere nel mercato del lavoro, oltre che ovviamente per lo sviluppo educativo, atteso il carattere decisivo che nel percorso di crescita assumono i primissimi anni.

3.1.2 Portare le risorse dove il fabbisogno è reale

Le analisi dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB, 2025) evidenziano alcuni limiti nelle procedure di assegnazione delle risorse. I primi bandi (D.P.C.M. 30 dicembre 2020 e Avviso n. 48047/2021), costruiti su una logica *bottom-up* — con i Comuni chiamati a presentare progetti spontaneamente — hanno prodotto criticità allocative: le risorse non si sono concentrate nei territori con maggiore deficit, in particolare nel Mezzogiorno. Il successivo Nuovo Piano Asili ha adottato un approccio *top-down*, individuando centralmente i Comuni beneficiari sulla base di criteri oggettivi (almeno 60 bambini 0-2 anni, copertura inferiore al 33%).

3.1.2.1 Rimuovere il cofinanziamento come barriera per i Comuni in squilibrio strutturale

Tuttavia, secondo alcuni studi, diversi Comuni prioritari non hanno aderito, non per solo deficit di capacità progettuale e gestionale. Un ostacolo strutturale di prima rilevanza riguarda il cofinanziamento obbligatorio: i Comuni in condizioni di squilibrio finanziario certificato — con-

centrati prevalentemente nel Mezzogiorno — non possono partecipare ai bandi per impossibilità finanziaria, indipendentemente dalla volontà politica e dalla qualità progettuale. Il risultato è paradossale: le risorse non raggiungono i Comuni con il maggiore fabbisogno. Potrebbe essere valutata l'introduzione di una clausola di esenzione o riduzione del cofinanziamento per i Comuni che presentino indicatori certificati di squilibrio strutturale, subordinata al rispetto di piani di rientro già in corso.

3.1.2.2 Misurare il fabbisogno per ambito territoriale, non per singolo Comune

Alla luce di queste evidenze, potrebbe essere utile valutare un'evoluzione del modello attuale. La mappatura dei fabbisogni dovrebbe essere condotta non per singolo Comune, ma per Ambito Territoriale Sociale (ATS)[37] o aggregazioni intercomunali: l'unità di analisi comunale ignora la copertura reale del territorio, poiché un bambino può accedere al servizio in un Comune limitrofo nell'ambito dello stesso bacino di utenza. Una ricognizione strutturata degli accordi intercomunali — compresi quelli di natura informale, oggi non rilevati sistematicamente — consentirebbe di distinguere i deficit apparenti da quelli reali e di concentrare le risorse dove la scopertura è effettiva. Una mappatura così costruita — basata su indicatori omogenei e aggiornati (dotazione esistente, copertura 0-2 anni, dinamiche demografiche, capacità amministrativa) — consentirebbe una programmazione più mirata. In parallelo, andrebbe considerato un rafforzamento dell'assistenza tecnica ai Comuni con maggiore fragilità, attraverso supporto progettuale, affiancamento nelle procedure e modelli-tipo per la gestione. Si potrebbe inoltre valutare l'introduzione di meccanismi di verifica per i casi di mancata adesione, così da comprendere le criticità e, ove necessario, riallocare tempestivamente le risorse.

3.1.3 Un piano integrato per il personale educativo

Il raggiungimento degli obiettivi del PNRR in materia di asili nido richiederà un significativo incremento del personale educativo. Secondo il Report ISTAT sui servizi educativi per l'infanzia (maggio 2025), il pieno raggiungimento dell'obiettivo dei posti autorizzati richiede l'inserimento di 23.700-24.900 educatori aggiuntivi a tempo pieno equivalente, su un organico attuale di circa 63.400-68.400 unità. Si tratta di una sfida che, se non affrontata con misure strutturate, rischia di vanificare gli investimenti infrastrutturali. Anche in Germania si sta affrontando una grave carenza di educatori: mancano circa 125.000 unità, corrispondenti a due specialisti per ogni struttura[38]. Il fabbisogno di personale si inscrive nel più ampio quadro degli investimenti per i servizi educativi per la prima infanzia illustrato nella Parte I, Cap. 1, §§ 2.3.5 e 3.3.2, dove si dà

conto dei 26.000 posti aggiuntivi creati nel primo triennio del programma Obiettivi di servizio e del costo unitario stimato in circa 7.670 euro per posto-nido. Come evidenziato in quella sede, il solo raggiungimento del *target* asili nido ha richiesto un incremento di spesa corrente di oltre 1 miliardo di euro: il piano per il personale educativo deve essere finanziariamente coerente con tale cornice.

3.1.3.1 Innalzare la qualità attraverso la formazione continua

Al potenziamento quantitativo dell'offerta va accompagnato un innalzamento della qualità pedagogica. In questa prospettiva, potrebbe essere valutata l'introduzione di un piano pluriennale di formazione rivolto al personale educativo dei servizi 0-3 anni. La Francia ha recentemente rafforzato i requisiti formativi per il personale dei servizi per la prima infanzia. Il *Décret* del 1° aprile 2025 sulle micro-*crèche* ha introdotto livelli di formazione più elevati. In coerenza con quanto osservato nella Parte I, Cap. 1, § 3.3.1, circa la necessità di affiancare agli standard quantitativi — espressi in termini di numero di operatori per abitante — indicatori di presa in carico effettiva, il piano formativo dovrebbe garantire che l'incremento del personale si traduca in un innalzamento misurabile della qualità del servizio erogato, e non nella sola copertura numerica degli standard.
Un piano italiano potrebbe articolarsi su *quattro aree prioritarie*:

- Didattica della prima infanzia: sviluppo delle competenze relative a linguaggio, pre-matematica e motricità, in linea con le evidenze della ricerca pedagogica internazionale;
- Continuità educativa 0-6: rafforzamento del raccordo tra nido e scuola dell'infanzia, per garantire coerenza nei percorsi di sviluppo del bambino;
- Inclusione: formazione specifica per l'accoglienza dei bambini con disabilità e di quelli con cittadinanza straniera — questi ultimi partecipano ai servizi 0-2 con un tasso del 14,7%, meno della metà rispetto ai bambini italiani (33,1%) (ISTAT, 2025).

I percorsi formativi potrebbero essere certificati da enti accreditati e riconosciuti ai fini della carriera**,** così da incentivare la partecipazione e valorizzare le competenze acquisite.

3.1.3.2 Affidare selezione e mobilità degli educatori alle Aggregazioni intercomunali

La carenza di personale educativo qualificato non si distribuisce uniformemente sul territorio: è nei Comuni di piccole dimensioni e nelle aree interne che il problema assume carattere strutturale. Come evidenziato nella Parte I, Cap. 1, § 3.6.5, la qualità amministrativa locale è il fattore che determina in misura prevalente l'efficacia degli interventi nelle aree interne, indipendentemente dall'ammontare delle risorse disponibili.

In questi contesti il mercato del lavoro non produce soluzioni spontanee, e i singoli enti locali non dispongono né della massa critica sufficiente per avviare procedure selettive autonome, né della capacità di offrire prospettive di carriera competitive. Continuare ad affidare la soluzione a ciascun Comune individualmente significa, di fatto, accettare che una parte rilevante dei nuovi posti creati dal PNRR resti scoperta di personale qualificato. La risposta richiede di elevare il livello territoriale della gestione del personale. In base al quadro normativo vigente — D.Lgs. 65/2017, L. 328/2000 e TUEL — le Aggregazioni intercomunali costituiscono il livello appropriato per assumere le funzioni di selezione, gestione e mobilità professionale degli educatori; laddove la dimensione risultasse insufficiente, il livello provinciale rappresenta un'alternativa coerente con le funzioni di coordinamento inter-comunale già attribuite alle Province dalla L. 56/2014. Una gestione aggregata consentirebbe di bandire concorsi comuni per più Comuni, costruire percorsi di carriera con mobilità tra sedi, e instaurare un raccordo strutturato con le università e gli istituti di formazione per programmare l'offerta formativa in funzione dei fabbisogni territoriali. Un elemento spesso trascurato riguarda la mobilità come leva di attrattività non economica. Un educatore potrebbe essere disposto ad avviare la propria carriera in un Comune disagiato o in un'area interna se la gestione del suo percorso professionale fosse affidata a una struttura sovracomunale in grado di garantire, nel tempo, la possibilità di trasferirsi verso sedi più centrali o di accedere a ruoli di maggiore responsabilità. L'incentivo non è esclusivamente salariale, ma di prospettiva: una carriera gestita a livello territoriale aggregato è strutturalmente più attrattiva di un incarico isolato presso un ente locale di piccole dimensioni.

3.1.3.3 Introdurre percorsi di formazione retribuita

Una possibile linea di intervento riguarda l'introduzione di percorsi formativi retribuiti, che consentano di acquisire la qualifica di educatore. In Germania, il modello PiA (*Praxisintegrierte Ausbildung*) — attivo dal 2012 e oggi diffuso in quasi tutti i Länder — prevede una formazione triennale che alterna giorni di scuola (2-3 a settimana) e giorni di lavoro retribuito in struttura. Gli apprendisti ricevono una retribuzione mensile lorda compresa tra circa 1.400 e 1.650 euro a seconda dell'anno di formazione, secondo i contratti collettivi del settore pubblico[39].

Per l'Italia, potrebbe essere valutata l'introduzione di un modello analogo, eventualmente articolato su:

- contratti di apprendistato professionalizzante per educatori, con formazione in alternanza tra istituti accreditati e servizi 0-3 anni;
- retribuzione durante il percorso formativo, anche attraverso finanziamenti pubblici o sgravi contributivi per le strutture ospitanti.

3.1.4 Orari più lunghi e flessibili, a partire dal Mezzogiorno

L'indagine ISTAT (2025) rileva una significativa disomogeneità territoriale negli orari di funzionamento dei servizi 0-3 anni. A fronte di una media nazionale di 8 ore e 40 minuti di apertura giornaliera, nel Mezzogiorno una quota rilevante di strutture non supera le 7 ore. Il servizio di pre e post nido — importante per le famiglie con orari di lavoro non standard — è offerto dal 69,8% dei nidi pubblici al Nord, ma solo dal 18,6% nel Mezzogiorno pubblico.

3.1.4.1 Standard minimo di 8 ore, con sostegno per pre/post nido e apertura al sabato

Per favorire livelli di accessibilità più omogenei, potrebbe essere opportuno valutare la definizione di uno standard minimo di riferimento per l'apertura giornaliera — indicativamente 8 ore continuative dal lunedì al venerdì — ferma restando l'autonomia degli enti locali. Accanto a questo, si potrebbe considerare un sostegno mirato per l'attivazione del pre/post nido e dell'apertura al sabato nei territori con fabbisogni più elevati, in ragione della composizione sociale e delle caratteristiche del mercato del lavoro locale. Un meccanismo di monitoraggio consentirebbe di valutare nel tempo l'efficacia degli interventi e orientare la programmazione successiva.

3.1.5 Rendere le rette accessibili a tutte le famiglie

Per le famiglie, una criticità strutturale riguarda il meccanismo di erogazione del Bonus Asilo Nido (L. 232/2016). Pur prevedendo contributi fino a 3.600 euro annui modulati per fasce ISEE, il Bonus opera come rimborso *a posteriori*: le famiglie sono tenute ad anticipare l'intero importo delle rette e a richiedere successivamente il rimborso all'INPS. Questo meccanismo esclude di fatto le famiglie prive della liquidità necessaria per sostenere il costo pieno del servizio, che si colloca mediamente tra i 700 e gli 800 euro mensili. I dati confermano l'effetto selettivo: il reddito medio delle famiglie che iscrivono i bambini al nido supera del 30% quello delle famiglie che non li iscrivono, e questo divario si è accentuato nel tempo.
La Raccomandazione del Consiglio UE del 14 giugno 2021 (Garanzia europea per l'infanzia) e la revisione degli obiettivi di Barcellona (8 dicembre 2022) indicano la necessità di rimuovere gli ostacoli finanziari all'accesso ai servizi per la prima infanzia. In questa prospettiva, potrebbe essere valutato il passaggio dal meccanismo di rimborso alla modulazione diretta delle rette in base all'ISEE, sul modello già adottato per la scuola dell'infanzia: il contributo pubblico verrebbe trasferito direttamente alle strutture, e le famiglie pagherebbero solo la quota residua commisurata alla propria capacità economica. Questo intervento eliminerebbe il filtro della liquidità come condizione di accesso al servizio, rendendo effettivo il principio di universalità del diritto all'educazione nella prima infanzia.

3.2 Rafforzare il *gender procurement*

L'art. 47, D.L. 77/2021 (conv. in L. 108/2021) ha introdotto, per gli appalti PNRR e PNC, l'obbligo di destinare almeno il 30% delle nuove assunzioni all'occupazione femminile e giovanile. Il D. Lgs. 36/2023 (art. 57 e Allegato II.3), come modificato dal Correttivo D. Lgs. 209/2024, ha esteso tali clausole a tutti gli appalti di lavori e servizi[40].

3.2.1 Differenziare le quote assunzionali per settore

La soglia uniforme del 30% si è rivelata inadeguata alla struttura occupazionale di alcuni comparti. In settori come l'edilizia o la cantieristica, la presenza femminile è strutturalmente bassa, e l'impossibilità di rispettare la quota ha incentivato un ricorso massivo alle deroghe (*supra*, § 2.3.2). Per ridurre il ricorso alle deroghe agendo a monte, si potrebbe considerare l'introduzione di quote settoriali differenziate:

- Settori ad alta presenza femminile o giovanile (servizi educativi, assistenziali, culturali): conferma o innalzamento della quota al 30-40%;
- Settori a composizione mista (servizi, logistica, digitale): quota modulata all'interno di un *range* prestabilito;
- Settori a forte segregazione di genere (edilizia, impiantistica, cantieristica): quota ridotta, accompagnata dall'obbligo di attivare tirocini, *stage* formativi o apprendistati femminili durante l'esecuzione del contratto.

Con quote realistiche e differenziate, le stazioni appaltanti potrebbero avere minore necessità di ricorrere alla deroga, e le imprese disporrebbero di obiettivi raggiungibili.

3.2.2 Convertire la clausola di ammissione in criterio premiale in caso di deroga

L'ordinamento vigente prevede che, in caso di deroga motivata, la stazione appaltante possa comunque inserire nel bando clausole premiali a favore delle imprese che si impegnino ad assumere donne e giovani oltre quanto strettamente richiesto (art. 47, comma 5, D.L. 77/2021; art. 1, comma 5, Allegato II.3, D. Lgs. 36/2023). Nella pratica, questa facoltà è rimasta largamente inutilizzata: nei casi di deroga totale, le stazioni appaltanti hanno raramente previsto clausole premiali alternative, con il risultato che la deroga ha operato come esenzione completa dagli obiettivi di parità, senza alcun presidio residuale.

Per garantire che la deroga non vanifichi integralmente gli obiettivi di parità, si potrebbe valutare di rendere obbligatoria l'attribuzione di un punteggio premiale agli operatori economici che, pur in assenza di un obbligo di assunzione, si impegnino volontariamente a rispettare la quota assunzionale.

In concreto:

- qualora la stazione appaltante eserciti, motivatamente, la deroga (totale o parziale), il bando dovrebbe prevedere un criterio premiale che attribuisca punteggio aggiuntivo all'operatore economico che, in sede di presentazione dell'offerta, si impegni ad assumere una quota di donne e giovani.

In questo modo, la clausola di *gender procurement* non viene cancellata dalla deroga, ma trasformata: da requisito di ammissione a criterio di valutazione dell'offerta. L'impresa che sceglie volontariamente di vincolarsi all'impegno assunzionale ottiene un vantaggio competitivo.

Affinché questa prospettiva produca effetti verificabili, occorre tuttavia rafforzare anche il sistema di rilevazione. Il monitoraggio attuale — affidato ad ANAC — si limita a registrare la presenza o l'assenza della clausola nei bandi, senza misurare gli esiti occupazionali reali. Un potenziamento potrebbe essere realizzato incrociando il Codice Identificativo Gara (CIG), già acquisito da ANAC per ogni procedura, con i flussi informativi INPS sulle nuove assunzioni, rendendo possibile misurare quante donne e quanti giovani siano stati effettivamente assunti in esecuzione di un impegno contrattuale. Si tratta di un'integrazione tecnicamente praticabile, che non richiede nuove basi dati, ma un raccordo tra sistemi informativi già esistenti.

3.3 Stabilizzare il Fondo Impresa Donna oltre la scadenza del PNRR

Il Fondo impresa donna ha raggiunto risultati quantitativi significativi, superando l'obiettivo intermedio del 2023 con 743 progetti finanziati. Tuttavia, la natura temporanea del finanziamento PNRR pone un problema di continuità: al termine del ciclo di programmazione, il Fondo rischia di esaurire la propria capacità operativa proprio nel momento in cui ha raggiunto piena efficacia. Si potrebbe pertanto valutare l'opportunità di stabilizzare il Fondo Impresa Donna attraverso un rifinanziamento strutturale a valere su risorse nazionali, preservando in particolare la riserva del 40% destinata al Mezzogiorno.

3.4 Rafforzare i congedi a tutela della paternità

La partecipazione femminile al mercato del lavoro è ostacolata, in Italia più che altrove, da una distribuzione profondamente asimmetrica del lavoro di cura all'interno della famiglia. Questa asimmetria si riflette direttamente sui tassi di occupazione, sui livelli retributivi e sulle prospettive di carriera delle donne, e costituisce uno dei principali fattori che alimentano il divario di genere nel mercato del lavoro. I congedi di paternità rappresentano uno degli strumenti più effi-

caci per intervenire su questa asimmetria: la loro funzione non è soltanto garantire la presenza del padre nei primi mesi di vita del figlio, ma redistribuire strutturalmente il carico di cura, rendendo la genitorialità compatibile con una partecipazione femminile stabile e continuativa al lavoro.

3.4.1 La disciplina italiana: congedo di paternità e congedo parentale

L'Italia prevede attualmente un congedo di paternità obbligatorio di 10 giorni lavorativi, retribuiti al 100% della retribuzione (art. 27-bis, D. Lgs. 26 marzo 2001, n. 151, introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. c), D. Lgs. 30 giugno 2022, n. 105, in attuazione della Direttiva UE 2019/1158). A questo si aggiunge il congedo parentale facoltativo, fruibile da entrambi i genitori per un massimo di 6 mesi ciascuno entro i primi 12 anni di vita del figlio, di cui 3 mesi non trasferibili all'altro genitore. Per effetto di tale articolazione, una quota parte del congedo risulta intrasferibile tra i genitori, così da favorire la partecipazione di entrambi alle cure parentali.
Il periodo di congedo indennizzato è stato progressivamente ampliato: con le Leggi di Bilancio 2023-2025 la retribuzione della quota non trasferibile è stata elevata all'80% per un periodo massimo di tre mesi complessivi, fruibili entro i primi 6 anni di vita del figlio. Per i restanti mesi il congedo parentale resta indennizzato al 30% della retribuzione, con possibilità di fruizione fino al dodicesimo anno di età del bambino.
Il divario con i modelli europei più avanzati resta tuttavia significativo, sebbene i sistemi non siano direttamente comparabili per la diversa architettura degli istituti[41].

3.4.2 I modelli europei di riferimento: Svezia e Spagna

In Svezia, ciascun genitore ha diritto a 240 giorni di congedo parentale, di cui 90 giorni (reserverade dagar) sono riservati in via esclusiva e non trasferibili all'altro genitore; per 195 giorni la retribuzione è pari a circa l'80% dello stipendio (*sjukpenningnivå*), per i restanti 45 giorni è corrisposta un'indennità forfettaria[42]; in Spagna, dal 1° gennaio 2021, il congedo di paternità è di 16 settimane per ciascun genitore, di cui 6 obbligatorie immediatamente dopo il parto, retribuite al 100% dalla *Seguridad Social*[43]. Il confronto con questi modelli evidenzia due variabili decisive: la durata del periodo riservato al padre e il livello di retribuzione. Entrambe incidono sull'effettivo utilizzo dell'istituto, come confermano le esperienze nazionali: dove la quota non trasferibile è ampia e ben retribuita, la fruizione maschile cresce stabilmente e modifica nel tempo la distribuzione del lavoro di cura all'interno della famiglia.

3.4.3 Due direttrici di intervento

Alla luce delle esperienze comparate, si potrebbero valutare due direttrici di intervento, alternative o complementari.

Estensione del congedo di paternità obbligatorio (modello spagnolo). Trasformare l'attuale congedo di paternità di 10 giorni in un periodo più ampio di astensione obbligatoria riservata al padre, secondo un percorso progressivo.

Rafforzamento della quota non trasferibile di congedo parentale (modello nordico). Mantenere l'attuale congedo di paternità obbligatorio di 10 giorni e intervenire sul congedo parentale: aumentare la retribuzione della quota non trasferibile riservata al padre (oggi 3 mesi al 30%), per incentivarne l'effettivo utilizzo; ed eventualmente estendere la quota non trasferibile da 3 a 4-5 mesi. Questo intervento, più vicino al modello svedese, agirebbe sugli incentivi economici per rendere effettivamente conveniente la fruizione del congedo parentale da parte dei padri.

3.4.4 La non trasferibilità: condizione necessaria ma non sufficiente

L'esperienza comparata dimostra che la configurazione del congedo come quota riservata e non cedibile (*"use it or lose it"*) costituisce l'elemento qualificante per modificare i comportamenti. In assenza di tale vincolo, il congedo tende a essere utilizzato prevalentemente dalle madri, vanificando l'obiettivo di riequilibrio del lavoro di cura. Tuttavia, la non trasferibilità è condizione necessaria ma non sufficiente.

L'esperienza italiana lo dimostra con chiarezza: nonostante i 3 mesi non trasferibili già previsti dal D. Lgs. 105/2022, il tasso di fruizione maschile del congedo parentale è rimasto a lungo basso. Il progressivo incremento registrato — dal 20,8% del 2021 al 26,7% del 2023 — è interamente riconducibile all'innalzamento dell'indennità operato dalle Leggi di Bilancio 2023-2025. Il livello di retribuzione risulta pertanto determinante quanto la non trasferibilità formale: un congedo riservato ma scarsamente retribuito non modifica le scelte familiari, poiché il costo economico dell'astensione dal lavoro ricade comunque sul nucleo familiare, spingendo verso la scelta del genitore con reddito inferiore, quasi sempre la madre.

L'efficacia della misura dipende quindi dal fatto che si intervenga congiuntamente su entrambe le leve, non trasferibilità e adeguatezza della retribuzione.

Note

1 Il *Global Gender Gap Index* del *World Economic Forum* misura la quota di divario colmata in quattro dimensioni (partecipazione economica, istruzione, salute, rappresentanza politica), con punteggi da 0 (massima disparità) a 1 (piena parità); l'indice valuta gli esiti, non le politiche adottate. Cfr. WORLD ECONOMIC FORUM, *Global Gender Gap Report 2025*, Ginevra, 2025.

2 L'Indice sull'uguaglianza di genere (*Gender Equality Index*), elaborato dall'EIGE (Istituto europeo per l'uguaglianza di genere), misura le disparità tra uomini e donne nei Paesi dell'UE attraverso sei domini: lavoro (tasso di occupazione, vita lavorativa); denaro (reddito, rischio povertà); conoscenza (livello di istruzione); tempo (ripartizione tra lavoro di cura e tempo libero); potere (presenza ai vertici politici, economici e sociali); salute (accesso ai servizi e condizioni di salute). L'edizione 2025 introduce una revisione metodologica con nuovi indicatori e fonti statistiche, che rende i punteggi non direttamente confrontabili con quelli delle edizioni precedenti; i confronti temporali riportati nel testo si basano sulla ricostruzione effettuata dall'EIGE applicando la nuova metodologia ai dati storici. Cfr. EIGE, *Gender Equality Index 2025*: *Sharper data for a changing world*, Vilnius, 2025.

3 ISTAT, *Livelli di istruzione e ritorni occupazionali*, 2024.

4 ISTAT, *Il mercato del lavoro*, 12 settembre 2025.

5 ISTAT, *Il mercato del lavoro*, 12 settembre 2025.

6 ISTAT, *Differenze retributive per genere, generazione, livello di istruzione e tipo di contratto*, 2025.

7 M. Mccaughey, *Inequalities unmasked: Reality of disparities across the EU*, 2024.

8 ISTAT, *Differenze retributive per genere, generazione, livello di istruzione e tipo di contratto*, 2025.

9 L. 12 luglio 2011, n. 120 (c.d. legge Golfo-Mosca), come modificata dalla l. 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, co. 302-305, che ha elevato la quota minima al 40% e reso permanente l'obbligo.

10 CONSOB, *Rapporto sulla corporate governance delle società quotate italiane*, 2025.

11 L. 9 febbraio 1963, n. 66, *Ammissione della donna ai pubblici uffici e alle professioni*. La legge fu approvata a seguito della sentenza della Corte costituzionale 13 maggio 1960, n. 33, che dichiarò l'illegittimità costituzionale delle norme che escludevano le donne dalla magistratura.

12 CSM, Ufficio statistico, *Report sulla composizione della magistratura*, marzo 2026.

13 SENATO DELLA REPUBBLICA, Ufficio Valutazione Impatto, *Parità vo cercando. 1946-2024*, 2024.

14 MINISTERO DELL'INTERNO, Direzione centrale per i servizi elettorali, maggio 2025.

15 INPS, *Rapporto Annuale XXIV*, settembre 2025, cap. 2, § 2.4.1. I dati si riferiscono alla fruizione del congedo parentale nell'intero periodo consentito dalla normativa (primi 12 anni di vita del figlio), con una durata media di 126 giorni per le madri e 36 giorni per i padri.

16 ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO, dati sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali nel periodo protetto (art. 55, D.lgs. 151/2001), anni 2023-2024, in Relazione al Parlamento delle Consigliere Nazionali di Parità, Doc. CCXLII n. 1, luglio 2025, cap. 7, pp. 221-222.

17 ISTAT, *100 Statistiche per il Paese*, 2025, sezione Famiglia e genere, 2025; EUROSTAT, dataset ilc_peps01, 2025.

18 CONSORZIO UNIVERSITARIO ALMALAUREA, *Profilo e Condizione occupazionale dei laureati*, 2018; ISTAT, *Livelli di Istruzione e Livelli Occupazionali*, 2019.

19 SVIMEZ, *L'economia e la società nel Mezzogiorno*, 2025.

20 Il Fondo Impresa Donna è stato istituito dalla legge di bilancio 2021 (art. 1, co. 97-106, L. 30 dicembre 2020, n. 178) e attuato con decreto ministeriale 24 novembre 2021. La dotazione iniziale ammontava a 160 milioni di euro, di cui il 40% riservato alle Regioni del Mezzogiorno. Le risorse sono state successivamente incrementate a 265 milioni di euro con i decreti interministeriali 3 ottobre 2023 e 7 agosto 2024; a questi si aggiungono 33,8 milioni di fondi nazionali. L'obiettivo intermedio fissato per il 2023, pari a 700 imprese beneficiarie, è stato superato con 743 progetti finanziati. L'obiettivo finale M5C1-19, previsto per il 2026, mira a sostenere almeno 2.400 imprese femminili. Tra gli strumenti complementari già operativi si segnalano: ON — Oltre Nuove imprese a tasso zero, che promuove l'autoimprenditorialità giovanile e femminile mediante mutui agevolati e contributi a fondo perduto ai sensi del D. Lgs. 21 aprile 2000, n. 185; Smart&Start Italia, programma di sostegno a start-up innovative disciplinato dal decreto ministeriale 24 settembre 2014.

21 In Italia, il rilascio delle certificazioni di parità di genere è riservato ai soli organismi di certificazione accreditati da Accredia, Ente unico nazionale di accreditamento riconosciuto dallo Stato ai sensi del Regolamento (CE) n. 765/2008.

22 D'Antini, F., Canevari, A., *Relazione risultati monitoraggio applicazione legislazione parità e pari opportunità nel lavoro*, giugno 2025.

23 Cfr. EUROSTAT, *Regional Yearbook*, 2025.

24 Secondo l'Istat (2025), la frequenza ai nidi d'infanzia è fortemente correlata alle condizioni socioeconomiche familiari. La legge di bilancio 2025 ha modificato il Bonus Asilo Nido, escludendo l'Assegno Unico dal calcolo ISEE e eliminando la clausola sul figlio under 10, ampliando così platea e risorse disponibili.

25 D.P.C.M. 30 dicembre 2020, Avviso pubblico del Ministero dell'Istruzione 2 dicembre 2021 n. 48047 e Decreto interministeriale del 30 aprile 2024 n. 79.

26 MEF, *Documento di finanza pubblica*, 2025, p.125.

27 ISTAT, *Nidi e servizi integrativi per la prima infanzia*, anno educativo 2023/2024, febbraio 2026.

28 *Ibidem*.

29 ISTAT, *Nidi e servizi integrativi per la prima infanzia*, anno educativo 2023/2024, febbraio 2026.

30 ISTAT, *L'impatto dell'espansione dei servizi educativi per la prima infanzia sull'andamento della natalità in Italia*, 2024, evidenzia come l'ampliamento dell'offerta di servizi 0-3 anni possa rappresentare un fattore rilevante nel rallentare il declino delle nascite, soprattutto se accompagnato da politiche organiche di sostegno alla genitorialità e, più in generale, alla progettualità dei giovani e delle famiglie; Scherer, S., E. Pavolini, and E. Brini, *Formal childcare services and fertility: the case of Italy*, in *Genus — Journal of Population Sciences*, 2024,29, pp. 1-32

31 SVIMEZ, *L'economia e la società nel Mezzogiorno*, 2025.

32 ISTAT, *I servizi educativi per l'infanzia in Italia*, 2025.

33 Art. 47, D.L. 31 maggio 2021, n. 77, recante la *Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione delle procedure* (convertito in L. 29 luglio 2021, n. 108).

34 Le motivazioni devono esplicitare le ragioni per cui, nel caso concreto, l'inserimento della quota obbligatoria risulterebbe impossibile o irragionevole, come accade per contratti di modico valore, affidamenti urgenti o settori con bassa occupazione femminile strutturale.

35 ANAC, *Pnrr, il 70% degli appalti avviato in deroga alla clausola sulle assunzioni di giovani e donne*, 2023, in cui si evidenzia che da luglio 2022 a giugno 2023 sono 1900 (il 2,53%) i bandi per cui le stazioni appaltanti hanno chiesto una deroga parziale (ovvero un abbassamento della clausola del 30%) mentre 21.229 (il 28,26%) prevedono il rispetto della quota di giovani e donne prescritta dalla legge.

36 OPENPOLIS, *I nostri nuovi data sui bandi del PNRR*, 2023.

37 Gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) sono aggregazioni intercomunali istituite ai sensi dell'art. 8, comma 3, lettera a), L. 8 novembre 2000, n. 328, che individua in essi i bacini territoriali appropriati per la programmazione e la gestione integrata dei servizi sociali. Le Regioni ne definiscono la composizione e i confini; gli ATS affiancano o sostituiscono i Comuni singoli nella gestione degli interventi sociali e, per effetto del D. Lgs. 13 aprile 2017, n. 65, anche dei servizi educativi per la prima infanzia. Sul piano operativo, l'ATS può coincidere con il distretto sanitario, l'unione di Comuni o altra forma associativa prevista dal D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL).

38 PARITÄTISCHER GESAMTVERBAND, *Kita-Bericht 2024*, giugno 2024, p.6. Le stime della Commissione Europea 2025 indicano che, sempre in Germania, entro il 2030 potrebbero restare vacanti tra 51.000 e 88.500 posti (cfr. Commissione europea, *Education and Training Monitor 2025- Germany*, 2025).

39 TVAöD-Pflege, modificato con Änderungstarifvertrag n. 18 del 6 aprile 2025.

40 D. Lgs. 36/2023, art. 57 e Allegato II.3, come modificati dal D. Lgs. 209/2024 (Correttivo).

41 INPS, *XXIV Rapporto annuale*, luglio 2025, per alcuni dati sul divario di genere nella fruizione del congedo parentale.

42 Försäkringskassan (Agenzia svedese per le assicurazioni sociali), *Parental benefit* (Föräldrapenning), 2024. Il sistema svedese prevede 480 giorni complessivi per coppia (240 a genitore). Di questi, 90 giorni a livello di indennità di malattia (*sjukpenningnivå*, circa 80% dello stipendio fino a un massimale) sono riservati a ciascun genitore e non possono essere trasferiti all'altro (*reserverade dagar*). I restanti 150 giorni a livello di indennità di malattia sono trasferibili tra i genitori. I 45 giorni a livello minimo (*lägstanivådagar*, 180 SEK/giorno) sono anch'essi trasferibili.

43 Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, *Boletín Oficial del Estado* n. 57 del 7 marzo 2019. L'art. 2 modifica l'art. 48 dell'Estatuto de los Trabajadores, prevedendo un'estensione progressiva del congedo di paternità: 8 settimane dal 1° aprile 2019, 12 settimane dal 1° gennaio 2020, 16 settimane dal 1° gennaio 2021. Il congedo è retribuito al 100% della base regoladora dalla Seguridad Social. Cfr. MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, *Prestación por nacimiento y cuidado de menor*.

CAPITOLO 3

Generazioni a confronto: opportunità e squilibri

Nonostante il miglioramento registrato nell'ultimo decennio — con una riduzione della disoccupazione giovanile di quasi otto punti — l'Italia continua a presentare uno dei più ampi divari generazionali tra le economie avanzate. Nel 2025 circa un giovane su cinque tra i 15 e i 24 anni risulta disoccupato e il differenziale tra disoccupazione giovanile e adulta supera i 10 punti percentuali, contro valori inferiori ai 3 punti in Paesi come Germania o Giappone. Parallelamente, si registra una contrazione significativa dell'imprenditoria giovanile e una quota di NEET pari al 15,2%, nettamente superiore alla media europea. Questi squilibri incidono sulla competitività economica, limitando l'innovazione e la valorizzazione del capitale umano; producono effetti rilevanti sulla coesione sociale e sulla partecipazione democratica.

*Il programma Next Generation EU ha riconosciuto esplicitamente la dimensione intergenerazionale delle politiche di sviluppo, principio rafforzato anche dalla riscrittura nel 2022 dell'art. 9 Cost. Alcuni interventi — tra cui il potenziamento dell'*housing *universitario, l'ampliamento delle borse di studio e il rafforzamento del Servizio civile universale — hanno avviato, non senza criticità attuative, un percorso che va proseguito per evitare che ne vadano dispersi gli effetti. In questa prospettiva emergono cinque direttrici di* policy*: consolidare le politiche per l'*housing *universitario con strumenti normativi e finanziari strutturali e una* governance *nazionale dedicata; sostenere l'autonomia abitativa dei giovani lavoratori attraverso garanzie pubbliche per l'accesso al mercato della locazione; sviluppare strategie territoriali integrate per la riduzione dei NEET, replicando su scala nazionale esperienze regionali efficaci; rafforzare l'inserimento occupazionale con strumenti contrattuali accompagnati da percorsi formativi certificati; introdurre sistemi permanenti di valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche, attraverso metodologie standardizzate e un bilancio generazionale annuale.*

1. Lo scenario. Il divario generazionale

Il divario generazionale indica l'insieme delle disparità economiche, occupazionali e sociali che separano le generazioni più giovani da quelle adulte e anziane. Non si tratta soltanto della fisiologica differenza di reddito e patrimonio che accompagna le diverse fasi della vita lavorativa, ma di uno squilibrio strutturale che compromette le prospettive di mobilità sociale, autonomia e partecipazione delle nuove generazioni.

1.1 L'Italia nel contesto europeo e internazionale: un miglioramento insufficiente

Sul fronte del divario generazionale, l'Italia ha compiuto negli ultimi anni progressi significativi rispetto ai picchi negativi del decennio precedente, ma continua a evidenziare fragilità strutturali nel confronto con gli altri Paesi europei. Nel 2025, secondo l'ISTAT, il *tasso di disoccupazione giovanile* (15-24 anni) si attesta al 20,6%[1] della popolazione di riferimento: un dato in calo rispetto al 28,2% del 2021[2], ma ancora sensibilmente superiore alla media dell'Unione Europea, ferma al 14,8%[3]. Nel confronto internazionale, secondo i dati OCSE aggiornati a luglio 2025, l'Italia si colloca tra i Paesi con il divario più ampio tra disoccupazione giovanile e disoccupazione degli *over* 25. In Germania e Giappone tale divario è inferiore ai 3 punti percentuali; in Italia supera i 10 punti[4]. Un divario che, come si vedrà, non è congiunturale, ma rispecchia caratteristiche strutturali del mercato del lavoro italiano. Secondo *Eurofound*, la disoccupazione – specie quella di lunga durata – accresce il rischio di esclusione sociale, povertà e disuguaglianza; genera costi aggiuntivi per i servizi sociali e le finanze pubbliche[5].

1.2 Meno giovani imprenditori: un segnale preoccupante

Le difficoltà di accesso al lavoro si riflettono anche sulla capacità dei giovani di assumere ruoli imprenditoriali. Dall'analisi diacronica condotta da Unioncamere[6] le imprese con amministratori *under* 35 sono passate da circa 640.000 nel 2014 a 486.000 nel dicembre 2024, tra cessazioni e superamento della soglia anagrafica. Si tratta di un segnale di debolezza che impatta sul futuro del tessuto economico del Paese: la riduzione dell'imprenditoria giovanile compromette la capacità di innovazione del sistema produttivo e la formazione di una classe dirigente economica radicata nei territori.

1.3 I NEET: giovani ai margini del mercato del lavoro e della formazione

Un segnale ancora più preoccupante viene dai cosiddetti NEET, ossia quei giovani tra i 15 e i 29 anni che non studiano, non lavorano e non seguono alcun percorso formativo. Se nel 2021 in Italia rappresentavano oltre il 20% della popolazione giovanile, a fronte di una media europea del 13,1%[7], nel

2024 —secondo i dati Eurostat— sono scesi al 15,2%, contro l'11% registrato a livello europeo; nonostante il miglioramento, l'Italia continua a collocarsi nelle ultime posizioni della classifica continentale, superando soltanto Turchia e Romania[8]. A livello territoriale, il fenomeno presenta accentuate disomogeneità: secondo Eurostat, nel 2024 Sicilia (25,7%) e Calabria (26,2%) registrano tassi di NEET tra i più elevati d'Europa, comparabili a quelli delle regioni rurali rumene[9]. La disomogeneità territoriale è un elemento di attenzione per la progettazione delle politiche nazionali: misure calibrate sulla media tendono a sottostimare il bisogno nelle aree dove il fenomeno è più acuto.

1.4 Il divario reddituale per fasce d'età

Sul piano reddituale, i dati del MEF restituiscono la misura concreta del divario.

Tabella 1.2

Fascia d'età	Reddito medio dichiarato
15-24 anni	circa 8.000 €/anno
25-44 anni	circa 21.000 €/anno
45-64 anni	circa 28.000 €/anno

Fonte: MEF, Dichiarazioni 2024 (anno d'imposta 2023)[10]

Questi dati hanno conseguenze dirette sulla possibilità di costruire percorsi di vita indipendenti. Si tratta, per vero, di un divario che frena l'autonomia. La distanza reddituale tra generazioni incide direttamente sulla possibilità di costruire percorsi di vita indipendenti. In Italia, i giovani lasciano la casa dei genitori in media a 30,1 anni, contro una media UE di 26,3 anni. Nei Paesi scandinavi — Finlandia (21,4 anni), Danimarca (21,7) — il passaggio all'autonomia abitativa avviene con quasi un decennio di anticipo. Su questo nodo specifico si tornerà nelle proposte del § 3.

1.5 Impatto sulla coesione sociale e sulla tenuta democratica

La letteratura istituzionale internazionale documenta una correlazione significativa tra elevata disoccupazione giovanile e indebolimento della coesione sociale.

1.5.1 Esclusione economica e costi sociali

Secondo l'OCSE, periodi prolungati di disoccupazione in giovane età producono conseguenze persistenti sull'intero percorso lavorativo. Uno studio citato nel rapporto OCSE, *Education at a Glance*, 2025[11] evidenzia che ogni giorno aggiuntivo di disoccupazione nei primi otto anni di

carriera comporta, in media, un ulteriore mezzo giorno di disoccupazione nei successivi sedici anni. La disoccupazione giovanile prolungata riduce le opportunità di acquisire esperienza lavorativa e competenze trasversali, può indurre i datori di lavoro a valutare negativamente i vuoti occupazionali e genera effetti psicologici rilevanti, tra cui scoraggiamento e problemi di salute mentale[12].

1.5.2 Fiducia nelle istituzioni e partecipazione democratica

All'esclusione economica si accompagna, con un nesso documentato dalla letteratura, un indebolimento del rapporto dei giovani con le istituzioni. L'Italia registra una delle quote più elevate di giovani tra i 15 e i 24 anni che non nutrono fiducia nell'Unione europea[13], evidenziando una frattura generazionale significativa nel rapporto con le istituzioni sovranazionali. Tale tendenza trova riscontro anche sul versante della partecipazione politica nazionale. Secondo i dati ISTAT 2025, la distanza generazionale è marcata: la percentuale di persone che si informano di politica almeno una volta a settimana raggiunge i valori più alti tra gli *over* 64, mentre risulta sistematicamente più bassa tra i giovani di 14-24 anni rispetto a tutte le altre fasce d'età[14]. La combinazione di esclusione economica, sfiducia istituzionale e disimpegno informativo configura un circolo vizioso che rischia di marginalizzare le nuove generazioni non solo dal mercato del lavoro, ma dall'intero processo democratico.

2. Le misure degli ultimi anni per l'attenuazione dei divari generazionali

Il *Next Generation EU* nasce con un'esplicita vocazione intergenerazionale: la stessa denominazione del programma pone le nuove generazioni al centro della strategia di ripresa, trasformando la crisi pandemica in occasione di rinnovamento e programmazione di lungo periodo. Tale orientamento ha trovato riconoscimento anche sul piano costituzionale. Con la riscrittura, nel 2022, dell'art. 9 Cost. è stato inserito per la prima volta un riferimento esplicito alla tutela degli interessi delle future generazioni, sancendo il principio della responsabilità intergenerazionale quale parametro delle politiche di sviluppo sostenibile. Tuttavia, il PNRR italiano non prevede una missione specificamente dedicata ai giovani. La riduzione dei divari generazionali è configurata come obiettivo trasversale, destinato a permeare — almeno nelle intenzioni — tutte le sei missioni del Piano. Il Consiglio nazionale dei giovani ha stimato che le risorse direttamente destinate alle nuove generazioni ammontano al 4,98% dello stanziamento complessivo, pari a circa 9,5 miliardi di euro su un totale di 191 miliardi[15].

Nel PNRR è possibile individuare numerosi interventi riconducibili nell'alveo delle politiche giovanili. Tra questi rientrano: l'obiettivo di realizzare entro il 2026 ulteriori 60.000 posti letto per studenti universitari (*infra*, § 2.1.); il rafforzamento degli strumenti per il diritto allo studio, attraverso l'incremento delle borse di studio universitarie (*infra*, § 2.2.); il potenziamento dei dottorati di ricerca, con l'intento di frenare la fuga dei giovani laureati verso l'estero (*infra*, § 2.3.); il rafforzamento del Servizio civile universale (*infra*, § 2.4.). Nel complesso, pur in assenza di un capitolo organico specificamente dedicato alle politiche giovanili, il PNRR include misure potenzialmente idonee a incidere sulla riduzione dei divari generazionali e a promuovere l'autonomia, la formazione e la partecipazione attiva delle nuove generazioni.

2.1 L'*housing* universitario

L'Italia registra una significativa carenza di alloggi per studenti universitari. Secondo la Corte dei conti, solo il 3% degli studenti fuori sede accede a strutture residenziali dedicate, a fronte del 18% della media europea[16]. Alla vigilia del PNRR, l'offerta complessiva ammontava a circa 62.000 posti letto — di cui oltre il 90% in strutture pubbliche o convenzionate — a fronte di oltre 830.000 studenti fuori sede. Per raggiungere il *benchmark* europeo del 20% di copertura sarebbero stati necessari circa 100.000 posti letto aggiuntivi[17].

Nel confronto con singoli Paesi, la Francia dispone di circa 365.000 posti letto, un livello sensibilmente superiore a quello italiano rispetto alla dimensione della popolazione studentesca[18]. La Spagna, con un corpo studentesco analogo, dispone di quasi il 50% di posti in più (91.000). La Germania raggiunge una copertura del 14%. Le residenze universitarie gestite direttamente dagli atenei contribuiscono con soli 5.249 posti alloggio nell'a.a. 2022/2023, con un incremento di appena 504 posti dal 2020: numeri che riflettono, secondo la Corte dei conti, «*una sostanziale e diffusa scarsa offerta di alloggi da parte delle Università*»[19]. La distribuzione territoriale del deficit non è omogenea. L'Indice di Fabbisogno di Alloggi per Studenti (IFAS), costruito sulla base di domanda potenziale, canoni di locazione e *trend* dei fuori sede, colloca ai primi posti le grandi città universitarie del Centro-Nord: Milano, Torino, Roma, Bologna e Firenze ospitano complessivamente oltre il 40% degli universitari fuori sede. Dei trenta capoluoghi con maggior fabbisogno, soltanto tre — Napoli, Salerno e Cagliari — si trovano nel Mezzogiorno[20].

Il ritardo strutturale è il prodotto di più fattori convergenti. Il primo è *la frammentazione della governance*: l'eterogeneità degli attori coinvolti — Regioni, enti per il diritto allo studio, atenei, operatori privati — ha impedito la formazione di una capacità progettuale e gestionale unitaria. Già la Corte dei conti, nel Referto sul Fondo integrativo per le borse di studio, aveva osservato

che l'intero impianto del sistema DSU necessitava di «*una visione strategica unitaria*», rilevando a livello regionale interventi legislativi «*fortemente differenziati nei servizi, negli accessi nonché nei rapporti con il sistema universitario*»[21]. Il secondo è *l'inadeguatezza del mercato privato nel segmento sociale*: il mercato degli affitti — storicamente frammentato e disomogeneo — ha offerto una risposta scarsamente competitiva tanto sui prezzi quanto sulla qualità delle soluzioni abitative, senza produrre spontaneamente alloggi a canone calmierato. Il terzo è *l'assenza di un quadro incentivante*: lo *student housing* non è stato riconosciuto come *asset class* specifica a livello di sistema, né sono state previste agevolazioni fiscali dedicate o processi autorizzativi semplificati. Il *brief* di Cassa depositi e prestiti del marzo 2022 sintetizzava efficacemente questi tre fattori, proponendo l'ibridazione delle soluzioni abitative — residenze rivolte a una pluralità di soggetti, con contratti di durata differenziata — quale condizione per rendere gli interventi economicamente sostenibili[22]. Lo stesso PNRR, nel disegnare la seconda fase della Riforma 1.7, riconosceva che il solo settore pubblico non sarebbe stato in grado di soddisfare integralmente la domanda, anche in considerazione dei tempi di realizzazione imposti dal Piano[23].
Tale situazione incide sulla mobilità territoriale degli studenti e può amplificare le disuguaglianze di accesso all'istruzione universitaria, con effetti particolarmente rilevanti per il Mezzogiorno.

2.1.1 L'obiettivo: 1,2 miliardi per 60.000 nuovi posti letto

La riforma dell'*housing* universitario (M4C1-Riforma 1.7) ha introdotto un modello fondato su incentivi economici, semplificazioni amministrative e deroghe urbanistiche. L'investimento complessivo di 1,2 miliardi di euro era finalizzato alla creazione di 60.000 nuovi posti letto, con canoni calmierati almeno del 15% inferiori ai valori di mercato e copertura da parte del MUR di una quota del canone per i primi tre anni di gestione. Una riserva del 30% dei posti è destinata a studenti capaci e meritevoli privi di mezzi, mentre il 40% dei nuovi posti deve essere localizzato nelle regioni del Mezzogiorno (MUR, D.M. n. 481 del 26 febbraio 2024).

2.1.2 La riforma della L. 338/2000 e il regime del nuovo *housing* universitario

Il quadro normativo di riferimento è la L. 14 novembre 2000, n. 338, profondamente modificata a partire dal 2022 per adeguarla agli obiettivi PNRR. L'art. 25, D.L. 23 settembre 2022, n. 144 (convertito in L. 17 novembre 2022, n. 175, c.d. Aiuti-ter) ha introdotto nella legge n. 338/2000 il nuovo art. 1-bis, rubricato "*Nuovo housing universitario*", che destina le risorse della Riforma 1.7 all'acquisizione della disponibilità di nuovi posti letto per studenti delle istituzioni della formazione superiore. Il comma 7 dell'art. 1-*bis* impone, a fronte del finanziamento, un vincolo di de-

stinazione a residenza universitaria di almeno nove anni successivi ai primi tre anni di gestione finanziata, per un totale di dodici anni. In attuazione di tale disposizione, il D.M. n. 1437 del 27 dicembre 2022 ha disciplinato la composizione della commissione di valutazione, le procedure per la ricognizione dei fabbisogni territoriali e i criteri di selezione delle proposte. Il D.M. n. 481 del 26 febbraio 2024 ha introdotto la procedura "a sportello", superando il meccanismo dei bandi a scadenza e consentendo la presentazione continua dei progetti da parte di soggetti pubblici e privati.

2.1.3 Costruire più velocemente: le semplificazioni introdotte dal 2024

L'art. 17, D.L. 2 marzo 2024, n. 19 (convertito in L. 29 aprile 2024, n. 56) ha inserito nella legge n. 338/2000 il nuovo art. 1-*quater*: la norma prevede che il mutamento di destinazione d'uso funzionale all'impiego di immobili quali residenze universitarie sia sempre ammesso, anche in deroga a prescrizioni e limitazioni degli strumenti urbanistici comunali, fermo restando il rispetto della normativa in materia di sicurezza e requisiti igienico-sanitari. Sono inoltre consentiti la realizzazione degli interventi mediante SCIA e incrementi volumetrici sino al 35% negli interventi di ristrutturazione, nonché una procedura semplificata per gli immobili vincolati basata su segnalazione preventiva alla Soprintendenza. Il D.L. 28 ottobre 2024, n. 160 (convertito in L. 20 dicembre 2024, n. 199) ha ulteriormente ampliato il regime derogatorio, estendendolo anche alle prescrizioni e limitazioni previste da specifiche normative regionali e statali. Il medesimo provvedimento ha esteso le semplificazioni dell'art. 1-*quater* agli immobili dello Stato e ai beni confiscati alla criminalità organizzata destinati a residenze universitarie ai sensi dell'art. 15 del decreto-legge n. 13/2023. Nel febbraio 2026 il legislatore è intervenuto con un'ulteriore semplificazione: per realizzare una residenza universitaria non è più necessario attendere l'approvazione di un piano urbanistico attuativo, che in molti Comuni rappresentava uno dei principali ostacoli e allungava i tempi di anni. È sufficiente un permesso di costruire accompagnato da una convenzione con il Comune, nella quale il soggetto realizzatore si impegna a cedere le opere di urbanizzazione necessarie. La misura è stata introdotta come norma strutturale, non come deroga temporanea legata al PNRR.

2.1.4 Il Commissario straordinario e l'accelerazione dei tempi

Il Commissario straordinario per gli alloggi universitari è stato nominato nel 2024 con il compito di accelerare l'attuazione del programma, facilitando il raccordo tra i soggetti proponenti e le amministrazioni locali — Comuni, Regioni, Soprintendenze — chiamate a rilasciare autorizzazio-

ni e pareri. Nei casi di inerzia degli enti competenti, il Commissario può esercitare poteri sostitutivi. Nel corso del 2025 l'attività commissariale si è concentrata sull'adeguamento delle regole operative: l'Ordinanza n. 3 del gennaio 2025 ha eliminato il vincolo del 70% di camere singole, consentendo ai proponenti maggiore flessibilità nella composizione degli alloggi; l'Ordinanza n. 8 dell'ottobre 2025 ha fissato al 15 luglio 2026 il termine per la comunicazione di effettiva messa a disposizione dei posti letto e introdotto un sistema di monitoraggio per fasi, con sopralluoghi dell'Agenzia del demanio all'avanzamento del 25%, del 75% e a conclusione di ciascun intervento. Il mandato commissariale è stato prorogato fino al 31 dicembre 2029 per garantire continuità nella fase di gestione degli studentati, che per i primi tre anni rimane soggetta a contributo pubblico nell'ambito del vincolo complessivo di dodici anni.

2.1.5 Il nuovo assetto: 30.000 posti entro il 2026, altri 30.000 con risorse aggiuntive

La sesta revisione del PNRR, approvata dal Consiglio europeo i 27 novembre 2025, ha rimodulato la Riforma 1.7 confermando l'obiettivo complessivo di 60.000 nuovi posti letto. La rimodulazione era resa necessaria dall'andamento dell'attuazione: secondo il Referto sul sistema universitario della Corte dei conti, al 29 gennaio 2025 risultavano attivati 12.997 posti letto su un *target* di 60.000, con coperture molto basse nelle grandi città e una pianificazione «*non sempre coerente con il fabbisogno di alloggi nelle aree individuate con maggiore scopertura*»[24]. Le risorse complessive restano pari a 1,2 miliardi di euro, ma viene modificata la tempistica: circa 30.000 posti letto da realizzare entro il 15 luglio 2026, termine ultimo previsto dal bando D.M. n. 481/2024[25].
Per i restanti 30.000 posti è stato istituito un nuovo Fondo per l'alloggio degli studenti (*facility*), disciplinato dai nuovi obiettivi M4C1-31 e M4C1-32 (Investimento 5), che consente di utilizzare circa 600 milioni di euro di risorse PNRR oltre il 2026. La gestione del Fondo è affidata alla Cassa Depositi e Prestiti, con verifica di ammissibilità delle candidature da parte di un Comitato di investimento nominato da CDP e verifica dell'avvenuta realizzazione degli interventi effettuata dall'Agenzia del demanio[26]. La legge di bilancio 2026[27] ha definito le modalità operative della nuova *facility*, affidando alla Cassa depositi e prestiti la gestione di 599 milioni di euro e riconoscendo un contributo a fondo perduto fino a 20.000 euro per ciascun nuovo posto letto realizzato, a parziale copertura dei canoni di locazione per i primi tre anni di gestione. Le candidature, aperte dalla CDP nel gennaio 2026, hanno riguardato sia nuovi soggetti sia operatori già coinvolti nel bando PNRR che non avevano potuto completare gli interventi nei tempi originariamente previsti.

2.1.6 Risultati raggiunti e distanza ancora da colmare

Il PNRR ha contribuito a riportare al centro dell'agenda politica il tema dell'*housing* universitario,

introducendo strumenti che hanno accelerato una modernizzazione rimasta per lungo tempo in secondo piano.
La rimodulazione conferma che i fattori che hanno prodotto il deficit storico — frammentazione della *governance*, inadeguatezza del mercato nel segmento sociale, assenza di un quadro incentivante — non sono stati del tutto rimossi: sono stati temporaneamente compensati con risorse straordinarie e semplificazioni normative, ma sono in parte riemersi nella fase attuativa.
Per consolidare i risultati, appare opportuno evolvere da un intervento concepito in chiave emergenziale verso una politica strutturale, stabile e capace di incidere sulla geografia universitaria del Paese, con particolare attenzione al Mezzogiorno. Il § 3 indica alcune prospettive affinché le politiche di settore possano comunque proseguire a ciclo PNRR concluso.

2.2 L'incremento delle borse di studio per il diritto allo studio universitario

Un secondo asse di intervento ha riguardato il diritto allo studio. Il PNRR (M4C1-Investimento 1.7) ha stanziato 500 milioni di euro per ampliare la platea dei beneficiari di borse di studio, con l'obiettivo di passare da 256.000 ad almeno 300.000 studenti e incrementare l'importo medio di circa 700 euro[28].

2.2.1 Il finanziamento record per l'anno accademico 2024/2025

A settembre 2025 il MUR ha comunicato un finanziamento complessivo di 881 milioni di euro per l'anno accademico 2024/2025, consentendo per la prima volta alle Regioni di disporre di risorse eccedenti rispetto al fabbisogno[29]. Gli importi minimi delle borse, aggiornati con il D.D. n. 181 del 28 febbraio 2025, sono stati significativamente incrementati: la borsa per gli studenti fuori sede è stata portata a 7.072,10 euro, quella per gli studenti pendolari a 4.132,85 euro e quella per gli studenti in sede a 2.850,26 euro. Per gli studenti con minori possibilità economiche è prevista una borsa ulteriormente maggiorata fino a 8.133 euro, il livello più alto mai registrato[30]. Sono state contestualmente innalzate le soglie ISEE e ISPE per l'accesso ai benefici[31].

2.2.2 Le risorse per il 2025/2026 e la continuità oltre il Piano

Per l'anno accademico 2025/2026, il MUR ha completato l'assegnazione di ulteriori 150 milioni di euro di risorse PNRR, ottenute dalla Commissione europea nell'ambito della revisione del Piano approvata nel novembre 2025. Il totale complessivo dei fondi destinati alle borse di studio raggiunge così 708 milioni di euro, sommando i 150 milioni PNRR ai circa 558 milioni del Fondo integrativo statale[32]. Si tratta del secondo anno accademico consecutivo per il quale il MUR ottiene dalla Commissione europea risorse aggiuntive rispetto a quelle originariamente previste.
La legge di bilancio 2023 (art. 1, comma 566, L. 197/2022) aveva già dato continuità all'intervento,

incrementando di 250 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025 il Fondo integrativo statale per le borse di studio[33].

2.3 Il sostegno ai dottorati di ricerca

Il PNRR ha investito sul potenziamento dei dottorati di ricerca quale strumento per rafforzare la formazione avanzata e il legame tra sistema universitario, imprese e pubblica amministrazione. Si rinvia a Parte II, Cap. 2 per l'analisi complessiva degli interventi PNRR in tema di ricerca.

2.4 Il rafforzamento del Servizio civile universale

Il PNRR ha destinato 650 milioni di euro al Servizio civile universale (M5C1-Investimento 2.1), con l'obiettivo di coinvolgere un numero più elevato di giovani tra i 18 e i 28 anni in percorsi di apprendimento non formale e cittadinanza attiva.

2.4.1 I bandi 2022-2025: 200.000 posizioni e 400.000 candidature

Tra dicembre 2022 e marzo 2025 sono stati pubblicati 9 avvisi e 9 bandi di servizio civile universale per circa 200.000 posizioni complessivamente disponibili, con circa 400.000 candidature pervenute[34]. I bandi hanno riguardato sia il servizio civile ordinario (71.550 posizioni nel 2022, 52.236 nel 2023, 62.549 nel 2024) sia programmi specifici quali il Servizio civile digitale, il Servizio civile ambientale, i Corpi civili di pace e il Servizio civile per il Giubileo.

2.4.2 I risultati dell'indagine sugli operatori volontari e la riserva nei concorsi pubblici

L'indagine condotta dal Dipartimento per le Politiche giovanili sugli operatori volontari a fine servizio registra un tasso di soddisfazione dell'85%, con particolare apprezzamento per la gestione degli orari di servizio (89,9%) e le relazioni interne al gruppo di lavoro (87%)[35]. Il 65% degli operatori volontari dichiara di conoscere il PNRR e il 51% è consapevole che il servizio civile è finanziato anche grazie a queste risorse, dati in aumento rispetto all'anno precedente.
La L. 21 giugno 2023, n. 74 ha introdotto a favore degli operatori volontari che hanno concluso il servizio civile senza demerito una riserva del 15% dei posti nei concorsi per l'assunzione di personale non dirigenziale nelle amministrazioni pubbliche; l'80% degli operatori dichiara di essere a conoscenza di tale beneficio e il 12% ne ha già usufruito[36].

2.5 Un approccio trasversale: punti di forza e limiti

L'impostazione del PNRR in materia di politiche per le nuove generazioni si fonda su un approccio trasversale, che distribuisce gli interventi tra diverse missioni anziché concentrarli in un'u-

nica componente dedicata. Tale scelta riflette la *natura multidimensionale delle esigenze giovanili*, che interessano ambiti quali l'istruzione, il lavoro, l'abitazione e la partecipazione civica. La distribuzione degli interventi tra missioni diverse comporta l'esigenza di forme di coordinamento per assicurare coerenza e sinergia tra le linee di azione. Il Piano non prevede indicatori specifici di impatto generazionale, circostanza che rende la misurazione dell'effettivo beneficio per i giovani dipendente da rilevazioni e analisi condotte a livello di singola misura. Analogamente, il monitoraggio della quota di risorse effettivamente destinate alla popolazione giovanile si basa su stime e ricostruzioni piuttosto che su un sistema di tracciamento dedicato. L'attuazione del Piano in settori contigui a quelli qui esaminati ha evidenziato alcune criticità di carattere generale — dalla revisione al ribasso di obiettivi inizialmente sovradimensionati, alla difficoltà di passare dalla conformità formale delle *milestone* alla verifica dell'impatto effettivo, fino alla limitata considerazione dei costi di gestione post-2026 — che è opportuno tenere presenti anche nel valutare le misure destinate alle nuove generazioni. Le proposte che seguono muovono da questa consapevolezza, privilegiando, ove possibile, strumenti che non dipendano esclusivamente dalla reiterazione di dotazioni straordinarie.

3. Le prospettive future

I divari generazionali che caratterizzano il Paese, come si è avuto modo di rilevare, rappresentano oggi un elemento non secondario per delineare le prospettive di sviluppo economico e sociale dell'Italia. Non si manifestano unicamente nei più bassi tassi di occupazione giovanile o nella discontinuità dei percorsi formativi, ma incidono sull'effettivo accesso alle opportunità, sulla mobilità sociale, sulla capacità delle istituzioni di trattenere e valorizzare il capitale umano e, più in generale, sulla tenuta della coesione generazionale che contribuisce a sorreggere il patto sociale delineato dalla Costituzione. In questo quadro, il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha costituito un primo tentativo di intervenire su alcuni nodi strutturali introducendo innovazioni normative e amministrative che hanno prodotto risultati apprezzabili. Resta tuttavia necessario un percorso di valutazione attenta e comparata: occorre comprendere quali tra le innovazioni introdotte dal PNRR possano essere stabilizzate, quali strumenti richiedano un ripensamento e quali ulteriori politiche risultino opportune per costruire un sistema formativo e produttivo in grado di assicurare ai giovani opportunità effettive e il più possibile omogenee sul territorio nazionale. Le proposte che seguono si articolano su tre assi: il primo riguarda le politiche abitative per le nuove generazioni; il secondo concerne il modello di *governance* delle

politiche giovanili e gli strumenti per il contrasto alla disoccupazione e ai NEET; il terzo la misurazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche.

3.1 Alloggi universitari e autonomia abitativa giovanile

3.1.1 Stabilizzare le semplificazioni già introdotte

Come evidenziato al § 2.1, il PNRR ha introdotto con il D.L. 19/2024 semplificazioni decisive per la realizzazione di studentati, alcune delle quali sono state nel frattempo stabilizzate: la semplificazione urbanistica è diventata norma permanente e il mandato del Commissario straordinario è stato prorogato fino al 2029. Ciononostante, il divario di copertura nazionale — con appena il 3% degli studenti fuori sede che accede a strutture residenziali dedicate, contro una media europea del 18% — resta ampio. Per evitare che l'infrastruttura normativa costruita nel biennio 2024-2026 vada dispersa a ciclo PNRR concluso, si potrebbe valutare di inserire stabilmente nel Testo Unico dell'Edilizia le innovazioni sperimentate. La SCIA per la riconversione di immobili in residenze universitarie dovrebbe diventare strumento ordinario, con facoltà di mutamento di destinazione d'uso anche in deroga agli strumenti urbanistici. Gli incrementi volumetrici fino al 35% andrebbero mantenuti per ampliamenti e nuove realizzazioni. L'utilizzo di immobili pubblici dismessi e beni confiscati alla criminalità organizzata potrebbe permanere in un quadro semplificato con procedure accelerate. Nei Comuni sede di ateneo andrebbero previste corsie preferenziali per i progetti di *housing*, con riconoscimento esplicito dell'interesse pubblico qualificato che rivestono.

3.1.2 Verso un operatore nazionale permanente per l'*housing* universitario

Il § 2.1 ha documentato come il deficit italiano di alloggi universitari non sia riconducibile alla sola carenza di risorse finanziarie, ma alla convergenza di tre fattori strutturali: la frammentazione della *governance* tra una pluralità di attori istituzionali, l'inadeguatezza del mercato privato nel segmento a canone calmierato e l'assenza — fino alle recenti riforme — di un quadro incentivante per gli investitori. Il PNRR ha affrontato il terzo fattore con semplificazioni e incentivi fiscali significativi; non ha rimosso i primi due, come confermano i dati attuativi al 2025.

Il confronto con la Francia indica un riferimento utile, ancorché non trasponibile meccanicamente. Il sistema CNOUS-CROUS gestisce oltre 170.000 posti letto in quasi 800 residenze universitarie sull'intero territorio nazionale, con bilancio autonomo, mandato esclusivo sull'*housing* e sulla ristorazione studentesca, e capacità gestionale consolidata. Non si tratta

di un fondo che eroga risorse a terzi, ma di un operatore pubblico che costruisce, ristruttura e gestisce direttamente le residenze, definisce i canoni su base sociale e risponde a un indirizzo nazionale. È questa continuità istituzionale — non il solo ammontare delle singole dotazioni finanziarie — che ha consentito alla Francia di raggiungere una copertura del 18% degli studenti fuori sede, contro il 3% italiano. La trasposizione integrale del modello presenta tuttavia difficoltà significative: i CROUS sono articolazioni territoriali dello Stato, non enti regionali autonomi, e il sistema francese ha costruito la propria capacità gestionale nell'arco di decenni.

Ciò che appare necessario, alla luce dell'esperienza maturata, è che l'Italia si doti di un soggetto nazionale con mandato permanente sull'*housing* universitario. L'istituzione della *facility* affidata a CDP nel quadro della legge di bilancio 2026 rappresenta un'evoluzione significativa rispetto al meccanismo a bando gestito dal MUR: per la prima volta un soggetto con competenze finanziarie e immobiliari consolidate è incaricato dell'attuazione degli interventi. Il passaggio ulteriore — da valutare nella prospettiva post-PNRR — è l'evoluzione di questo strumento da veicolo finanziario a soggetto con capacità operativa stabile: non soltanto l'erogazione di contributi a fondo perduto, ma anche la possibilità di acquisire e valorizzare immobili, strutturare operazioni di partenariato pubblico-privato con modelli di ibridazione delle soluzioni abitative, e fornire supporto tecnico agli enti territoriali che intendono candidarsi ai finanziamenti ma non dispongono della capacità progettuale per farlo. È quest'ultimo profilo — la funzione di affiancamento nei territori a più debole capacità amministrativa — che l'esperienza PNRR segnala come la carenza più grave e meno colmabile con i soli strumenti di incentivazione economica.

Quale che sia il veicolo prescelto, tre condizioni appaiono necessarie affinché l'intervento produca risultati strutturalmente diversi dall'esperienza PNRR. La prima è un *finanziamento pluriennale* non subordinato alle scadenze della programmazione europea, che consenta una pianificazione coerente con i tempi dell'edilizia residenziale. La seconda è un *vincolo territoriale effettivo*: almeno il 40% delle risorse destinato al Mezzogiorno, con verifica periodica e riallocazione automatica in caso di mancato raggiungimento della quota. La terza è un *meccanismo di monitoraggio e rendicontazione* che superi le criticità rilevate dalla Corte dei conti in ordine alla coerenza tra pianificazione e fabbisogno territoriale.

3.1.3 Sostenere l'autonomia abitativa dei giovani non universitari: una garanzia pubblica per i contratti di locazione dei giovani lavoratori

Accanto all'*housing* universitario, i §§ 1 e ss. segnalano una lacuna distinta e altrettanto strutturale: l'assenza di uno strumento nazionale per l'autonomia abitativa dei giovani lavoratori non

universitari. L'esperienza di alcune regioni — Toscana, Emilia-Romagna, Lazio — documenta come i contributi diretti all'affitto destinati a questa fascia abbiano sofferto di una progressiva erosione delle risorse, fino alla sospensione sostanziale per indisponibilità finanziaria. La ragione è sistemica: un contributo all'affitto a fondo perduto è una sovvenzione su un bene che lo Stato non possiede e non acquisisce; la spesa si traduce in domanda aggiuntiva sul mercato della locazione, con effetti inflattivi sul canone e nessun recupero per l'erario. La reiterazione di questo strumento — per quanto comprensibile come risposta di breve periodo — non risolve il problema strutturale ed è insostenibile su scala nazionale. Il dato di contesto è eloquente: in Italia i giovani lasciano la casa dei genitori in media a 30,1 anni, contro una media UE di 26,3 anni, con un ritardo che non dipende da preferenze culturali ma anche dall'impossibilità economica di sostenere i costi di un primo contratto di locazione in assenza di garanzie patrimoniali. Il confronto con i sistemi che hanno affrontato questo nodo in modo non assistenziale indica alcuni strumenti, tra cui la *garanzia pubblica sul contratto di locazione*: lo Stato non eroga denaro, ma si sostituisce al garante per l'ipotesi in cui il giovane lavoratore ne sia privo, abbattendo una tra le principali barriere all'accesso al mercato privato della locazione. Il Fondo di Garanzia Prima Casa esiste già nell'ordinamento italiano, ma è costruito per l'acquisto immobiliare e non è orientato specificamente ai giovani lavoratori in fase di prima autonomia locativa. Si potrebbe valutare l'estensione del perimetro applicativo di questo strumento — o l'istituzione di uno analogo, dedicato alla locazione — con copertura per i giovani *under* 35 con reddito da lavoro certificato e continuativo da almeno ventiquattro mesi, indipendentemente dalla tipologia contrattuale. La soglia reddituale e non contrattuale consente di includere anche situazioni di lavoro autonomo o parasubordinato strutturalmente stabili, escludendo al contempo le situazioni di effettiva precarietà. Il costo per lo Stato sarebbe legato all'eventuale insolvenza del locatario, statisticamente contenuta nella fascia di reddito continuativo: non una spesa certa, ma un rischio assicurativo quantificabile e gestibile.

3.2 Un nuovo modello di politiche per i giovani

3.2.1 Estendere il modello toscano di Giovanisì a livello nazionale

Il presupposto del coordinamento efficace delle politiche di settore, come emerso nel § 2.5., risiede nell'adozione di una definizione estesa di politica giovanile, che ricomprenda non soltanto le iniziative di partecipazione civica, ma l'intero spettro degli interventi pubblici destinati alle nuove generazioni: dalla formazione professionale al sostegno imprenditoriale, dal diritto allo studio alle politiche

abitative. In assenza di questa ridefinizione di perimetro, qualsiasi meccanismo di coordinamento opera su un campo incompleto.

L'Italia nel 2024 è il secondo Paese UE per incidenza di NEET (15,2%), dopo la Romania, contro una media europea dell'11,2%. Nel Mezzogiorno l'incidenza raggiunge il 23,3%, con punte del 25% tra le giovani donne 25-29 anni.[37]

La Toscana registra un tasso NEET del 13,8% anche grazie al progetto *Giovanisì*, attivo dal 2011, che ha raggiunto oltre 650.000 giovani con più di 1,6 miliardi di euro integrando FSE+, FESR, FEASR e risorse regionali.[38]

Si potrebbe valutare la replicabilità di questo modello nelle otto Regioni del Mezzogiorno anche mediante Accordi di Programma Stato-Regione, con l'obiettivo di estendere successivamente la sperimentazione all'intero territorio nazionale. Gli Accordi potrebbero prevedere le seguenti caratteristiche: una dotazione per Regione, attingendo alle risorse dei fondi di coesione della programmazione 2028-2034; quattro pilastri obbligatori con parametri minimi verificabili: (i) formazione (*voucher* formativi per percorsi ITS, master); (ii) lavoro (tirocini cofinanziati con indennità minima, durata 6-12 mesi, conversione in contratto); (iii) impresa (contributi a fondo perduto per investimenti *under* 35, con obbligo di sopravvivenza triennale); (iv) servizi educativi (*voucher* nidi per famiglie con ISEE sotto certe soglie). Un quinto pilastro — accanto a formazione, lavoro, impresa e servizi educativi — andrebbe dedicato a misure per la trasparenza e la comunicazione: istituzione di una piattaforma digitale dedicata, accessibile con l'alfabeto comunicativo dei giovani, che raccolga in modo esaustivo tutte le misure regionali destinate alle nuove generazioni.

3.2.2 Un contratto dedicato per i territori con più disoccupazione giovanile

L'Unione europea ha sperimentato con successo politiche mirate ai territori con maggiore criticità occupazionale giovanile. La *Youth Employment Initiative* (YEI), lanciata nel 2013 con una dotazione complessiva di 8,9 miliardi di euro, ha concentrato le risorse sulle regioni con tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25%, finanziando misure di inserimento lavorativo, apprendistato e formazione[39]. In Portogallo, dove la YEI ha coperto il 45% dei giovani NEET con titolo di studio superiore, il tasso di disoccupazione giovanile è sceso dal 38,1% del 2013 al 20,3% del 2018[40]. L'Italia ha disposto, fino al 30 aprile 2026, del Bonus Giovani under 35[41]: uno sgravio contributivo del 70% per 24 mesi — fino a 500 euro mensili, elevati a 650 euro nella Zes — per ogni assunzione a tempo indeterminato di un giovane under 35 mai occupato stabilmente, con sgravio pieno al 100% in caso di incremento netto dell'organico aziendale. Non prevede obblighi

formativi strutturati né modulazioni territoriali ulteriori rispetto a quelle già incorporate nella logica della Zes. Dal 1° maggio 2026 la misura è rientrata nello sgravio strutturale ordinario del 50%, fino a 250 euro mensili.

Per le aree del Paese caratterizzate da tassi di disoccupazione giovanile particolarmente elevati, si potrebbe valutare di affiancare al Bonus Giovani uno strumento aggiuntivo e mirato: un *contratto di Ingresso Giovanile (CIG) riservato ai territori con tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25%*, sul modello della YEI europea. Il contratto potrebbe prevedere: un obbligo di progetto formativo individuale di almeno 40 ore (competenze trasversali, sicurezza, digitale) certificato da ente accreditato; una premialità aggiuntiva sull'esonero contributivo in caso di trasformazione a tempo indeterminato, anche in termini di durata.

Si potrebbe inoltre valutare di introdurre *meccanismi premiali negli appalti pubblici*, attribuendo punteggio aggiuntivo alle imprese che abbiano fatto ricorso a questo strumento.

3.3 Misurare l'impatto delle politiche sui giovani: la Valutazione di impatto generazionale

La L. 167/2025 ha introdotto la Valutazione di impatto generazionale (VIG), integrata nell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), e ha istituito presso la Presidenza del Consiglio l'Osservatorio nazionale per l'impatto generazionale delle leggi. L'Osservatorio ha funzioni di monitoraggio, analisi, studio e proposta. La VIG si colloca all'interno di un processo di trasformazione normativa più ampio: già nel 2021 il Governo Draghi aveva istituito il COVIGE (Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche) presso la Presidenza del Consiglio, che aveva elaborato linee guida metodologiche con una tassonomia a quattro categorie — misure generazionali, potenzialmente generazionali, neutre e anti-generazionali — e quattro domini di analisi (istruzione, lavoro, inclusione, benessere). La L. 167/2025 eleva questo patrimonio metodologico a rango di obbligo normativo e lo estende all'intera produzione normativa governativa.

Per evitare che la VIG si riduca ad adempimento burocratico, si potrebbe valutare di prevedere: (i) una metodologia standardizzata sul modello del *Jugend-Check* tedesco, che valuta ogni proposta legislativa federale su 11 dimensioni di impatto per i giovani 12-27 anni[42]; (ii) soglie quantitative di rilevanza (impatto su almeno 100.000 giovani o spesa superiore a 50 milioni di euro); (iii) la pubblicazione obbligatoria delle VIG entro 30 giorni dall'adozione dell'atto. Le sperimentazioni già avviate a livello locale confermano la praticabilità dello strumento. Il Comune di Parma, designata Città europea dei Giovani 2027, ha adottato nel gennaio 2024 linee guida che rendono la VIG condizione necessaria per la bollinatura di tutti gli atti dirigen-

ziali, con applicazione della tassonomia a quattro categorie elaborata dal COVIGE[43]. L'ANCI ha pubblicato nel 2025 linee guida nazionali per la VIG dei Documenti Unici di Programmazione comunali, proponendo un modello replicabile in quattro fasi: marcatura delle azioni, attribuzione degli indicatori generazionali, monitoraggio periodico, consultazione giovanile. Queste esperienze dimostrano che la VIG è scalabile a diversi livelli di governo e che il percorso da intraprendere è già stato parzialmente tracciato. Il coordinamento tra VIG nazionale e VIG locale, e lo scambio strutturato di buone pratiche tra livelli di governo, dovrebbero essere obiettivi espliciti della disciplina attuativa.

3.3.1 Sapere quanto lo Stato spende per i giovani: il bilancio generazionale

La VIG valuta in anticipo l'impatto di un provvedimento futuro. Un livello distinto e complementare di analisi riguarda invece la spesa già impegnata: come si distribuisce tra le generazioni? La distribuzione sta nel tempo riducendo il divario?

L'Italia non dispone di uno strumento istituzionale che misuri e aggiorni periodicamente come la spesa pubblica si distribuisce tra le diverse fasce d'età della popolazione. In assenza di un dato strutturale e verificabile, il divario generazionale nella finanza pubblica resta una grandezza stimata caso per caso, non comparabile nel tempo né con gli altri Paesi europei.

La Commissione Europea ha formalizzato questo indirizzo con la Strategia per la giustizia intergenerazionale del 5 marzo 2026, che prevede la costruzione di un *Intergenerational Fairness Index* europeo per misurare le disuguaglianze tra generazioni nei Paesi membri. La stessa Strategia riconosce esplicitamente la Valutazione di impatto generazionale italiana tra gli strumenti nazionali di riferimento, accanto al *Jugend-Check* tedesco e alla *Clause d'impact jeunesse* francese. Il quadro europeo è dunque definito: i Paesi che costruiranno prima un sistema nazionale di misurazione strutturale della spesa per fasce d'età saranno in grado di alimentare l'indice europeo con dati comparabili; quelli che non lo faranno vi parteciperanno con stime.

Si potrebbe valutare di colmare questa lacuna istituendo presso la Ragioneria Generale dello Stato un *rapporto annuale dedicato alla disaggregazione della spesa pubblica per fasce d'età*, con evidenza della quota destinata alle generazioni tra 0 e 34 anni. *Lo strumento ricalcherebbe il modello del bilancio di genere*, introdotto dall'art. 38-*septies* della L. 196/2009 e già consolidato come documento di riclassificazione trasversale della spesa statale: così come il bilancio di genere rilegge le poste di bilancio chiedendo quale sia il loro impatto su uomini e donne, il *bilancio generazionale* le rileggerebbe verificando quale sia il loro impatto sulle

diverse fasce d'età.

La prospettiva di rendicontazione descritta è complementare alla VIG e non la duplica: la VIG valuta in anticipo l'impatto che un singolo provvedimento futuro avrà sulle nuove generazioni; il bilancio generazionale rendiconta *a posteriori* come la spesa già impegnata si sia effettivamente distribuita tra le fasce d'età, consentendo al Parlamento di misurare nel tempo se le scelte di bilancio stiano riducendo il divario generazionale o lo stiano ampliando.

Note

1 ISTAT, *Occupati e disoccupati*, settembre 2025.

2 ISTAT, *Occupati e disoccupati*, settembre 2021.

3 EUROSTAT, *Youth unemployment,* settembre 2025.

4 OECD, *Unemployment Rates,* settembre 2025.

5 EUROFOUND, *Unemployment*, 2024.

6 UNIONCAMERE, *Giovani imprenditori in ritirata: in 10 anni, 153mila attività in meno*, febbraio 2025.

7 EUROSTAT, *Young people (aged 15-29) neither in employment nor in education and training*, 2021.

8 EUROSTAT, *Young people (aged 15-29) neither in employment nor in education and training*, 2024.

9 EUROSTAT, *Labour market statistics at regional level*, 2024.

10 MEF, A*nalisi statistiche - Dichiarazioni 2024(Anno d'imposta 2023)*, 2025.

11 SCHMILLEN, A., UMKEHRER, M., *The scars of youth: Effects of earlycareer unemployment on future unemployment experience*, *International Labour Review*, 2017, pp. 465-494.

12 OECD, *Education at a Glance, 2025.*

13 COMMISSIONE EUROPEA, *The Situation of Young People in the European Union*, 2025, da cui emerge che oltre il 35% dei giovani di età compresa tra 15 e 24 anni non ripone fiducia nell'Unione europea. Tale percentuale risulta analoga a quella registrata in Spagna; situazione peggiore in Ungheria e Grecia, dove la quota di giovani che non nutre fiducia supera il 55%.

14 ISTAT, *Partecipazione politica*, 2025.

15 CONSIGLIO NAZIONALE DEI GIOVANI, *Monitoraggio PNRR*, 2023.

16 CORTE DEI CONTI, Deliberazione 7 febbraio 2024, n. 22.

17 CDP, *Student housing: quale futuro tra pubblico e privato?*, 2022.

18 CDP, *Housing universitario*, 2022.

19 CORTE DEI CONTI, *Referto sul sistema universitario,* 2025, Delib. n. 7/SSRRCO/REF/25, 5.4.2.

20 CDP, *Indice IFAS e Tab. A1*, 2022.

21 CORTE DEI CONTI, *Delib. n. 16/2020/G, Referto sul Fondo integrativo borse di studio.*

22 CDP, *Housing universitario*, 2022, pp. 7-8.

23 CORTE DEI CONTI, *Delib. n. 65/2023/G, § 3.2.*

24 CORTE DEI CONTI, *Referto sul sistema universitario 2025,* Delib. n. 7/SSRRCO/REF/25.

25 Sesta revisione del PNRR, approvata dal Consiglio europeo il 27 novembre 2025 (nuovi obiettivi M4C1-31 e M4C1-32, Investimento 5).

26 ANCE, *Alloggi universitari: nella Legge di Bilancio le modalità per l'utilizzo dei fondi PNRR post 2026*, 23 dicembre 2025.

27 L. 30 dicembre 2025, n. 199 (art. 1, commi 884-893).

28 MUR, D.M. n. 1320 del 17 dicembre 2021 per "*Incremento del valore delle borse di studio e requisiti di eleggibilità ai benefici per il diritto allo studio*".

29 MUR, comunicato stampa, 17 settembre 2025.

30 MUR, D.D. 28 febbraio 2025 n. 181.

31 MUR, D.D. 28 febbraio 2025 n. 180.

32 MUR, D.D. 22 dicembre 2025, n.2089.

33 Art. 1, comma 566, L. 29 dicembre 2022, n. 197.

34 DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE GIOVANILI E IL SERVIZIO CIVILE UNIVERSALE, *I numeri del Servizio civile universale*, marzo 2025

35 DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE GIOVANILI E IL SERVIZIO CIVILE UNIVERSALE, *Rapporto di indagine sugli operatori volontari del Servizio civile universale 2024*, aprile 2025.

36 Art. 1, comma 9-*bis*, D.L. 22 aprile 2023, n. 44, convertito in L. 21 giugno 2023, n. 74.

37 ISTAT, *Noi Italia*, 2025; EUROSTAT, *Youth neither in employment nor in education and training* (NEET), 2024.

38 REGIONE TOSCANA, *Giovanisì*, www.giovanisi.it. Dati aggiornati a ottobre 2025: oltre 700.000 giovani raggiunti, oltre 2 miliardi di euro di risorse impegnate (FSE+, FESR, FEASR, risorse regionali).

39 Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo sociale europeo, art. 16 (Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile).

40 INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL (IEFP), *Impact Evaluation of the Youth Employment Initiative - Executive Summary*, febbraio 2021.

41 D.L. 60/2024, prorogato con D.L. 200/2025, conv. in L. 26/2026.

42 COMMISSIONE EUROPEA, *Youth Wiki - Germany*, Sezione 5.4 "Young people's participation in policy-making", 2024.

43 Il Comune di Bologna ha seguito con delibera di Giunta n. 118 del maggio 2024.

CAPITOLO 4

Tempi amministrativi e *performance* nei pagamenti: disomogeneità tra territori e tipologie di Amministrazioni

I tempi amministrativi rappresentano un fattore determinante per la vita economica e sociale di un Paese, incidendo sulla capacità di avviare attività imprenditoriali, realizzare investimenti infrastrutturali ed energetici e attrarre capitali, anche esteri. I dati comparativi internazionali evidenziano come l'Italia presenti ancora tempi medi significativamente più lunghi rispetto a molti Paesi avanzati per diverse procedure chiave — dall'avvio di un'impresa al rilascio di permessi edilizi e ambientali, fino all'assegnazione di contratti pubblici — con ulteriori marcate differenze a livello territoriale.

Un ambito particolarmente rilevante è quello dei tempi di pagamento dei debiti commerciali della pubblica amministrazione: incidono direttamente sulla liquidità delle imprese e sulla vitalità del sistema economico. Nonostante i progressi registrati negli ultimi anni, l'Italia ha storicamente evidenziato ritardi rispetto agli standard fissati dalla direttiva 2011/7/UE. In questo contesto, il PNRR ha introdotto una riforma strutturale volta a ridurre i tempi medi di pagamento e ad azzerare i ritardi. L'obiettivo di riduzione dei tempi è stato raggiunto: il tempo medio di pagamento per le Amministrazioni centrali è di 27 giorni, 18 giorni per le Regioni e Province autonome, 26 giorni per gli Enti locali, 23 giorni nel primo semestre del 2025, 35 giorni per gli enti del SSN.

Permangono tuttavia divari territoriali e organizzativi non trascurabili, con maggiori criticità nei comuni di alcune regioni del Mezzogiorno e negli enti di minore dimensione demografica, con differenti performance *anche tra le stesse grandi città.*

Alla luce di tali evidenze, alcune priorità di policy *appaiono centrali: l'adozione di un Testo Unico sui tempi di pagamento per assicurare condizioni operative omogenee tra le amministrazioni; la stabilizzazione delle misure organizzative introdotte dal PNRR, con standardizzazione dei processi di spesa e consolidamento delle strutture responsabili dei pagamenti; la valorizzazione della gestione aggregata delle fatture e il miglior allineamento tra codici IPA e unità organizzative; l'estensione del sistema InIT e un più efficace allineamento delle tempistiche dei finanziamenti agli enti locali. Rimane inoltre cruciale proseguire nella riduzione dei divari territoriali e dimensionali, sostenendo in particolare i comuni di minore dimensione e promuovendo la diffusione di prassi amministrative più uniformi ed efficienti.*

1 Lo scenario: perché il tempo dell'amministrazione è un fattore di competitività

Il tempo delle procedure amministrative ha un impatto rilevante su competitività, crescita economica e coesione sociale di un Paese.
Quando i tempi si dilatano, le imprese rinunciano a investire, i territori più lenti perdono attrattività, i divari tra aree dello stesso Paese si consolidano.
Il presente capitolo analizza la rilevanza del tema con riguardo alle principali tipologie di procedure amministrative, per poi concentrarsi su quella per il pagamento dei debiti commerciali delle P.A: un ambito nel quale gli effetti economici dei ritardi sono più agevolmente misurabili, oggetto peraltro di una specifica riforma strutturale introdotta dal PNRR.

1.1 Il rilievo del tempo delle procedure amministrative

Come si illustrerà al successivo § 1.2, le complicazioni amministrative incidono sulla vita quotidiana di privati e imprese, sulla realizzabilità di interventi di ammodernamento infrastrutturale ed energetico, in una prospettiva ancor più ampia sulla competitività del sistema economico e sulla sua attrattività per gli investitori esteri. Da un lato, infatti, tempi eccessivi per ottenere autorizzazioni — permessi di costruire, valutazioni di impatto ambientale, pareri della Sovrintendenza — possono rendere non più conveniente per i privati avviare le proprie iniziative.
Dall'altro lato, la dilatazione dei tempi amministrativi pregiudica anche l'interesse pubblico alla tempestiva realizzazione di interventi infrastrutturali.
Tempi lunghi di definizione delle procedure amministrative concorrono con altri fattori a determinare le difficoltà del sistema istituzionale nel tradurre in opere i programmi di investimento, pubblici e privati. Come posto in luce nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, sono stati per esempio tradizionalmente molto lunghi i tempi di adozione della valutazione di impatto ambientale (Via) e delle altre valutazioni ambientali. L'una e le altre imposte dalla legge perché possano essere avviati non solo gli investimenti privati (a partire dagli impianti per le energie rinnovabili), ma anche importanti infrastrutture pubbliche.
In base ai dati degli anni 2019, 2020 e 2021, i tempi medi per la conclusione dei procedimenti di Via sono stati di oltre 2 anni, con punte di quasi 6, cui si sono aggiunti circa 11 mesi mediamente richiesti a monte per la verifica di assoggettabilità a Via (da un minimo di 84 giorni a un massimo di 634). Tempi evidentemente incompatibili, oltre che con le esigenze dei privati, con gli obiettivi di rafforzamento infrastrutturale ed energetico del Paese.

1.2 Quando l'amministrazione rallenta, le imprese ne pagano il costo

Diverse analisi internazionali hanno misurato l'impatto della lentezza amministrativa su alcune variabili economiche rilevanti[1].

Indicandone solo alcune, è stato stimato che una riduzione del 10% della complessità degli adempimenti burocratici verso il fisco possa avere un effetto sull'attrazione degli investimenti dall'estero (FDI, *Foreign Direct Investment*) equivalente a quello che avrebbe una riduzione dell'1% dell'aliquota fiscale sui profitti d'impresa.

Al contempo, un aumento del 10% dei ritardi nelle procedure doganali legate al commercio sembra ridurre del 4% il volume di esportazioni[2].

Effetti economici particolarmente evidenti sono legati ai tempi di pagamento dei debiti commerciali delle P.A., ambito nel quale l'Italia ha mostrato a lungo severe criticità, tanto da essere stata condannata dalla Corte di Giustizia UE nel 2020 al termine di una procedura di infrazione avviata nel 2014 (si rinvia al successivo § 2.1. per l'analisi[3]).

Molteplici infatti le implicazioni.

In primo luogo, viene in considerazione il *danno erariale* legato a interessi di mora e spese di recupero sulle fatture pagate in ritardo, che ammontavano nel 2024 a 84,6 milioni di euro[4].

Secondo un rapporto della Commissione Europea, inoltre, persistenti ritardi innalzano il *rischio di fuoriuscita dal mercato* delle imprese coinvolte, con una vulnerabilità più intensa per le piccole e medie imprese, sia per il loro minore potere di mercato che per i maggiori vincoli di liquidità; i settori più colpiti in Italia sono invece la sanità e le costruzioni[5]. Un alto tasso di cessazione dell'attività in un settore porta poi a un *aumento del costo del credito* per le imprese che sopravvivono, costo scaricato sul prezzo degli stessi beni e servizi offerti in futuro alle amministrazioni[6].

Una disciplina più stringente dei tempi di pagamento delle amministrazioni ha quindi un effetto positivo, con una riduzione più marcata del tasso di cessazione delle imprese in quei settori il cui fatturato dipende per una quota maggiore dagli ordini del settore pubblico.

Parallelamente, gli investimenti aggregati si riducono sia a causa dei vincoli di liquidità che della riduzione dei profitti delle imprese creditrici (il valore corrente dei pagamenti diminuisce, se il pagamento è differito), con conseguente contrazione della domanda aggregata e della crescita.

I tempi amministrativi rilevano, inoltre, con riguardo a procedure ordinarie, per esempio quelle di *assunzione nel settore pubblico*. La lentezza nelle procedure di assunzione espone le pubbliche amministrazioni alla difficoltà di attrarre e trattenere personale qualificato, specialmente in un contesto di rapido cambiamento demografico e invecchiamento della forza lavoro.[7] Questo si riflette in ultima analisi sulla disponibilità e qualità dei servizi offerti, il principale fattore che

determina la soddisfazione dei cittadini a livello OCSE[8].
Un ritardo nell'assunzione di personale implica, infatti, non solo una ridotta capacità effettiva dell'amministrazione per un tempo più lungo, ma anche una maggiore probabilità di errore per il personale dell'ufficio sottodimensionato, una maggiore propensione a un approccio "difensivo", talvolta la stessa perdita della possibilità di assumere i profili più qualificati tra le persone candidate, che nel frattempo avranno accettato altre posizioni[9]. Ridurre i tempi delle procedure può avere invece effetti molto positivi. In particolare, gli investimenti delle imprese aumentano se il sistema consente di ottenere più rapidamente le autorizzazioni necessarie. Questo crea anche un clima più favorevole per gli imprenditori, aumentando la flessibilità delle decisioni di investimento e riducendo i costi informativi connessi.[10]

1.3 Il confronto internazionale: l'Italia tra i più lenti nei Paesi avanzati

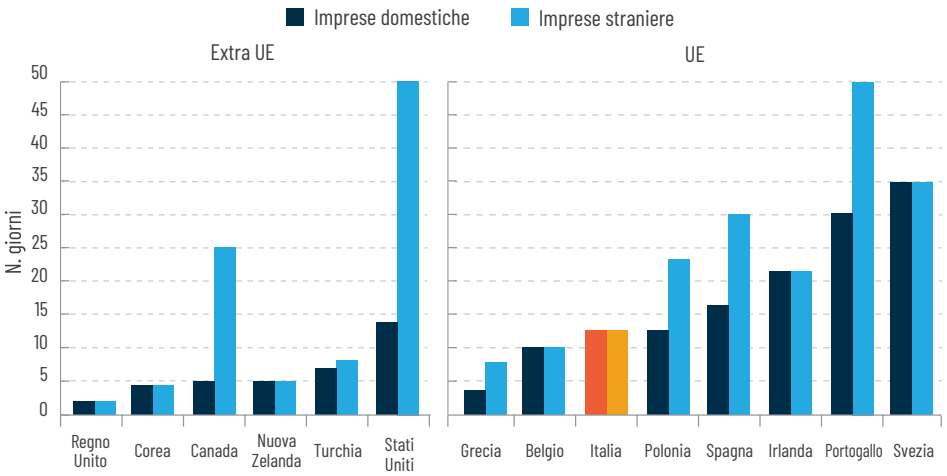
Le procedure amministrative in Italia presentano una durata significativamente superiore a quella registrata in Paesi europei ed extraeuropei di dimensioni ed economie comparabili. Le lentezze delle procedure amministrative italiane sono state in qualche modo attestate da analisi anche internazionali, che hanno dato atto di quanto sia semplice (o complicato) avviare attività economiche in Italia e in altri Paesi.
Simili graduatorie non sempre riflettono la complessità e le specificità dei singoli contesti nazionali, ma rappresentano un indicatore utile a individuare le tendenze di fondo.
Un punto di riferimento è stato per anni il rapporto *Doing Business* della Banca Mondiale (di seguito DB2020), una graduatoria (*ranking*) dei principali Paesi elaborata sulla base di alcuni indicatori e diretta a misurare la facilità con cui i cittadini possono avviare un'attività commerciale o ottenere un permesso. Due voci della graduatoria avevano più di altre a che fare da vicino con la semplificazione (o complicazione) amministrativa: "*Starting a Business*" e "*Dealing with Construction Permits*".
La prima voce è stata stilata tenendo conto di quel che in ciascun Paese è necessario per avviare un'attività imprenditoriale, il numero di procedure amministrative da concludere, i tempi, il costo e il capitale sociale minimo da versare.
La seconda voce, invece, è stata redatta sulla base di quattro parametri: numero di procedure, tempo, costo e qualità delle regole per realizzare una costruzione tipo (per esempio, un capannone industriale nelle principali città italiane).
Nel 2020, alla voce "*Starting a Business*", l'Italia era al 98° posto sui 190 Paesi considerati, con lo stesso indicatore (7) di Bulgaria, Croazia, Slovacchia e Spagna.

Non meglio alla voce "*Dealing with Construction Permits*", per la quale eravamo al 97° posto, con lo stesso indicatore (14) di Lettonia, Portogallo e Slovacchia.
In entrambi i casi, l'Italia si trovava nelle ultime posizioni tra i Paesi dell'Unione europea. Pur con tutti i limiti di simili graduatorie internazionali, e di questa in particolare, tali risultati segnalavano problemi reali.
Non mancano analisi comparative poggianti su dati più recenti.
Il *Business Ready* (di seguito BR2025) è un'indagine sulle condizioni per lo sviluppo delle imprese private in 101 Paesi, con dati raccolti da inizio 2024, focalizzata su 3 pilastri: l'impianto normativo; i servizi pubblici offerti per facilitare l'osservanza delle norme da parte delle imprese; l'efficienza operativa.[11] Indicatori specifici per ciascun pilastro sono misurati in una decina di dimensioni diverse, come *business entry* (l'ingresso nel mercato), *market competition* (concorrenza), *taxation* (tassazione d'impresa), e altre. Pur escludendo dall'indagine di questa edizione Paesi fondamentali per un confronto accurato, come Francia, Germania, Cina e India, il BR2025 aggiorna e per molti versi innova il precedente DB2020, che adottava un approccio simile con dati del 2019[12].
Proprio il terzo pilastro, quello sull'efficienza operativa, include una misura dei tempi di svariate procedure amministrative, basate sia su indagini campionarie che sul parere di esperti.
Dai dati emerge che in Italia molte procedure sono ancora lente rispetto a molti altri Paesi dei 101 considerati. L'Italia si colloca al 44esimo posto per i tempi amministrativi necessari per avviare un'impresa (12,5 giorni, erano 11 secondo il DB2020), al 98esimo posto per il rilascio di un permesso per costruire (198 giorni, 189,5 nel DB2020) e al 57esimo per un generico permesso legato ad attività edilizie (30 giorni), all'82esimo per un permesso ambientale (150 giorni), tra il 59-77esimo posto nel tempo mediano per adempiere alle procedure fiscali (50 ore all'anno), al 92esimo per completare l'assegnazione di un contratto di appalto in procedura aperta (270 giorni).[13]

1.3.1 L'Italia a confronto con altri Paesi nei tempi di definizione di importanti procedure amministrative

Un tema centrale per l'attrattività di un Paese per imprese, sia domestiche che estere, è quello delle *procedure di avvio di impresa*. La Figura 4.1 riporta il tempo medio rilevato rispetto ai dati del 2024. In Italia sono richiesti 12,5 giorni, senza discriminazione tra imprese domestiche o estere. Rispetto agli altri Paesi europei, il caso italiano è piuttosto virtuoso; tuttavia, con riferimento al tempo richiesto per le imprese domestiche, in tutti i Paesi extra-europei considerati sono necessari meno giorni che in Italia. Spicca, in particolare, il caso del Regno Unito, dove è richiesto solo 1 giorno.

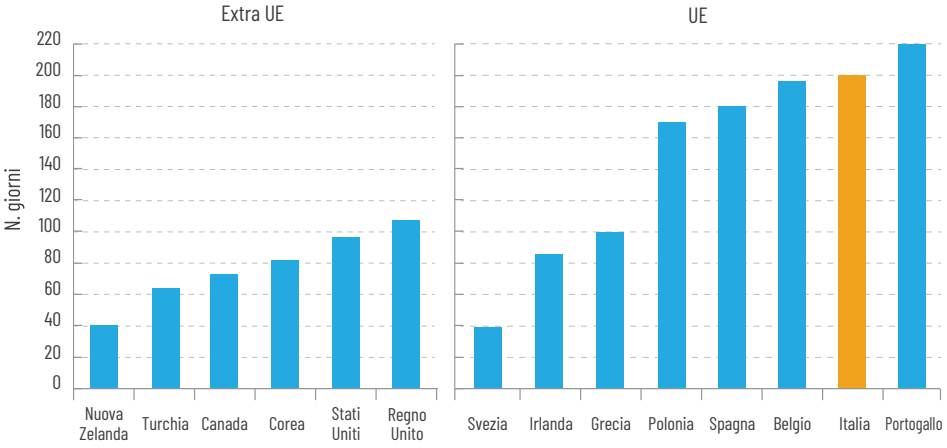
Figura 4.1 Tempo medio di avvio di impresa (2024)



Fonte: Business Ready (2025)

Un'altra dimensione presa in considerazione dal BR2025, in continuità con i rapporti *Doing Business*, è la *concessione dei permessi edilizi*. Anche questo aspetto concorre ad attrarre investimenti e imprese nel Paese. Dalla Figura 4.2 emerge chiaramente che l'Italia si colloca in fondo alla graduatoria, sia a livello europeo che internazionale. Infatti, nel 2024 erano necessari in media ben 198 giorni, numero inferiore solo ai 220 richiesti in Portogallo, opposto ai soli 40 di Svezia e Nuova Zelanda.

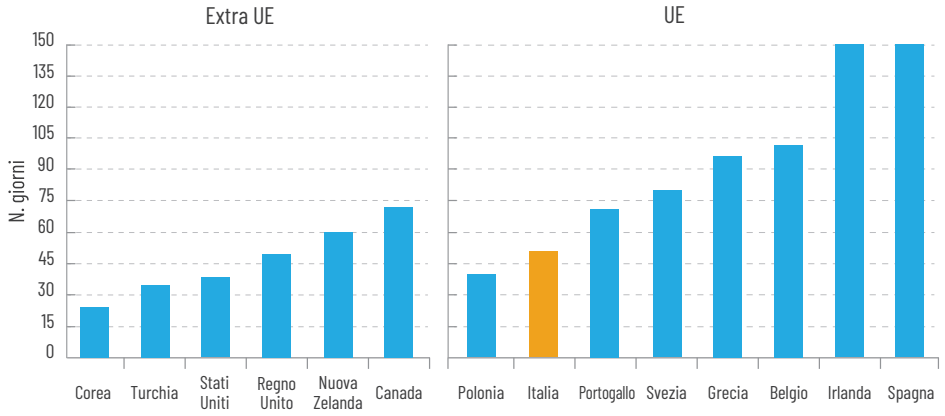
Figura 4.2 Tempo medio di concessione permessi edilizi (2024)



Fonte: Business Ready (2025)

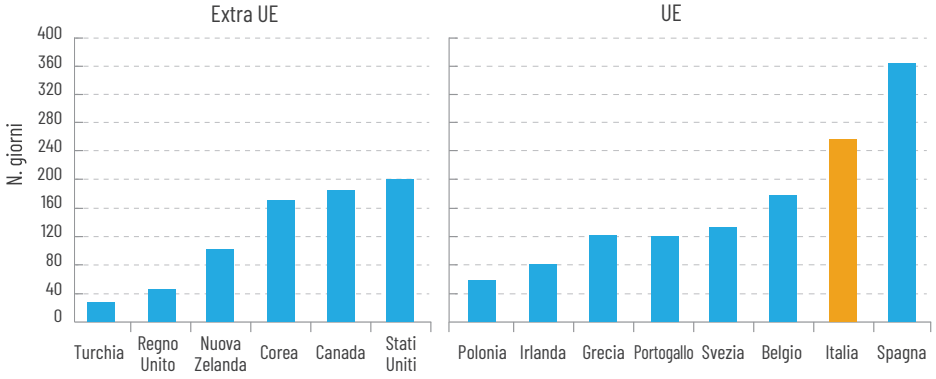
Il BR2025 approfondisce anche il tema della *tassazione*, con riferimento tanto alla complessità della compilazione della modulistica e del pagamento delle tasse (Figura 4.3), quanto alla velocità di decisione per i ricorsi avverso gli avvisi di accertamenti fiscali (Figura 4.4). Riguardo al primo aspetto, l'Italia si colloca in una delle posizioni migliori, con "sole" 50 ore necessarie (tempo mediano). Decisamente più critico è il dato relativo alla velocità di decisione dei ricorsi avverso gli accertamenti fiscali: in Italia, infatti, sono necessari 220 giorni. Solo la Spagna ne impiega di più (365), mentre tutti gli altri Paesi europei impiegano un numero di giorni compreso tra i 60 e i 170. Tra gli extra-UE spicca ancora una volta il Regno Unito con soli 45 giorni.

Figura 4.3 Tempo mediano per adempimenti fiscali (2024)



Fonte: Business Ready (2025)

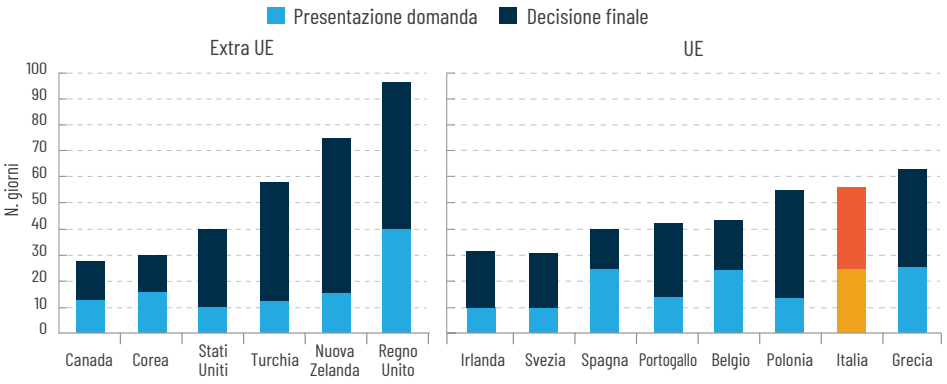
Figura 4.4 Velocità di decisione - ricorsi accertamenti fiscali (2024)



Fonte: Business Ready (2025)

Il BR2025 riporta diverse dimensioni relative alla *concorrenza nel mercato* di ogni Paese. La Figura 4.5 riporta sia il tempo medio necessario per inviare all'autorità competente la documentazione per notificare un'operazione soggetta alla disciplina del controllo delle concentrazioni (*mergers*), sia il tempo medio impiegato dall'autorità competente per autorizzare tale operazione. Di nuovo, l'Italia si colloca in fondo alla classifica a livello europeo, con un numero complessivo di 56 giorni, di cui 26 per la presentazione della domanda e 30 per la decisione da parte dell'autorità competente. Tuttavia, in questo caso i Paesi extra-UE non spiccano per una particolare velocità. In particolare, in Regno Unito sono necessari quasi 100 giorni totali per condurre a termine la procedura. Anche questo aspetto si lega all'attrattività economica di un Paese e riflette, in parte, i potenziali costi che le imprese devono sostenere in caso di operazioni di concentrazione o acquisizione (*mergers and acquisition*).

Figura 4.5 **Tempo medio per richieste di autorizzazione all'autorità garante della concorrenza nel mercato (2024)**



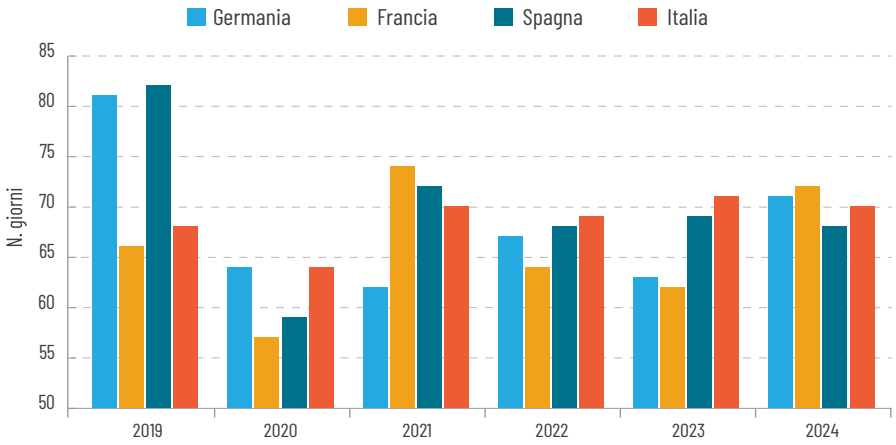
Fonte: Business Ready (2025)

Utile dare atto di ulteriori comparazioni tratte da altre fonti, diverse dal BR2025, che permettono un confronto diretto con altri Paesi europei, in particolare Germania, Francia, Spagna.

La prima è relativa ai tempi di *aggiudicazione degli appalti*, in particolare quelli compresi tra pubblicazione del bando e aggiudicazione: considerando dati relativi al periodo 2018-2022, l'Italia presentava quelli maggiori (con una media di 279 giorni), seguita da Spagna (180 giorni), Francia (102 giorni) e infine Germania (84 giorni).[14]

Quanto al *tempo medio di pagamento government to business* (G2B), ossia il numero di giorni impiegato dalle amministrazioni pubbliche per saldare i pagamenti nei confronti di imprese, rispetto a Germania, Francia, Spagna, l'Italia si colloca in una posizione intermedia (Figura 4.6), con una media di 70 giorni nel 2024.[15]

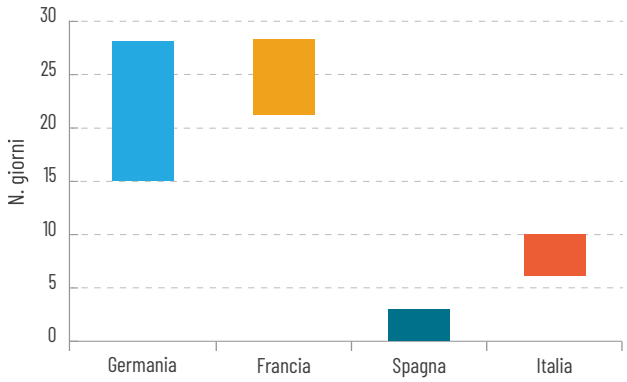
Figura 4.6 Tempo medio di pagamento



Fonte: Intrum. I dati della figura non sono direttamente confrontabili con quelli dei Comuni su cui si basa l'analisi successiva, per via della metodologia usata dalle fonti.

La comparazione internazionale restituisce esiti migliori per alcune procedure relative ai servizi ai cittadini, in particolare per il *rilascio del documento di identità*. Pur mancando statistiche in dimensione diacronica per i diversi Paesi, è possibile confrontare il tempo minimo e l'intervallo del numero di giorni necessario in media in Italia, Francia, Germania e Spagna.[16] Si nota un'ampia variabilità tra i Paesi, con Spagna e Italia che impiegano pochi giorni per il rilascio del documento di identità, mentre in Francia e Germania servono fino a quattro settimane (Figura 4.7).

Figura 4.7 Lasso di tempo per il rilascio del documento d'identità (2025)



Fonte: Siti nazionali per il rilascio del documento di identità

1.4 Da Padova a Reggio Calabria: i divari sub-nazionali nei tempi amministrativi

Fermi i tempi amministrativi che l'Italia nel suo insieme presenta, sussistono divari sub-nazionali. Sono divari fotografati dagli stessi rapporti internazionali prima citati.

Già il citato Rapporto *Doing Business* del 2020 (DB2020) includeva un'appendice subnazionale che analizza il contesto imprenditoriale in 13 città italiane (Ancona, Bari, Bologna, Cagliari, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Padova, Palermo, Reggio Calabria, Roma e Torino).

La dimensione comunale permette un confronto diretto tra realtà teoricamente simili ma spesso con prassi diverse e differenti livelli di efficienza. Una condivisione di buone pratiche e innovazioni procedurali già sperimentate in quelle più virtuose sarebbe di per sé una prospettiva utile a promuovere maggiore omogeneità ed efficienza complessiva.

Il confronto mostrava significativi divari tra diverse aree del Paese, in particolare su cinque ambiti distinti, tra cui tempi e costi per avviare un'impresa e per ottenere un permesso a costruire.

Emergeva, così, che a Cagliari era più facile ottenere i permessi edilizi, grazie a una piattaforma *online* che consente l'invio della documentazione necessaria. Il tempo è però la componente che oscilla di più. Ottenere permessi edilizi richiedeva 144 giorni a Padova e 159 a Bologna, ma oltre il doppio del tempo (325 giorni) a Reggio Calabria.

Avviare un'impresa richiedeva 5 giorni ad Ancona e a Milano, ma 11 a Roma.

L'impostazione descritta merita di essere replicata ed estesa. Al successivo § 2.9., con riferimento a 16 Comuni (le 14 Città Metropolitane più Padova e Ancona), si compareranno dati relativi al tempo di una procedura amministrativa che, come è stato anticipato, finisce per incidere in modo assai rilevante sulla vita delle imprese, sulla vitalità del tessuto economico, sull'attrattività delle diverse aree del Paese: quella relativa al pagamento dei debiti commerciali della P.A.

Ancor prima, al § 2, si darà atto di quel che con il PNRR è stato messo in campo per ridurne i tempi medi e dei risultati raggiunti.

2 Le misure degli ultimi anni e il PNRR per la riduzione dei tempi di pagamento: riforme, strumenti, primi risultati

Il tema dei ritardi nei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni è stato al centro delle preoccupazioni e delle iniziative delle Istituzioni europee sin dagli anni '90.

Il Parlamento europeo, infatti, già nella risoluzione sul programma integrato a favore delle PMI e dell'artigianato,[17] rilevava l'opportunità che le istituzioni dell'Unione e le amministrazioni nazio-

nali fossero protagoniste di un processo di miglioramento, riducendo i loro tempi di pagamento degli importi dovuti.
Negli ultimi 15 anni, le istituzioni dell'Unione Europea hanno manifestato una crescente attenzione al problema dei ritardi nei pagamenti delle transazioni commerciali, intervenendo in modo incisivo sul tema con la Direttiva 2011/7/UE del 16 febbraio 2011.

2.1 La situazione italiana prima del PNRR: una condanna europea e un debito da 64 miliardi

In Italia, lo *stock* di debito è stato stimato da Eurostat in 64,4 miliardi di euro nel 2012.
Il recepimento della direttiva indicata è avvenuto sempre nel 2012 con D. Lgs. 9 novembre 2012, n. 192, che ha fissato in 30 giorni il termine generale per il pagamento delle fatture (60 giorni per il settore sanitario), decorso il quale maturano interessi moratori ed eventuali oneri di recupero a carico dell'amministrazione debitrice.
I numerosi interventi introdotti a seguito della Direttiva 2011/7/UE, pur determinando un miglioramento dei tempi di pagamento, non hanno consentito di raggiungere l'obiettivo europeo.[18]
La misura più rilevante per ridurre l'elevato *stock* di debito è stata l'erogazione da parte dello Stato di anticipazioni di liquidità[19] per un importo complessivo di 34,4 mld, attraverso diversi provvedimenti normativi succedutisi nel tempo.
Come anticipato, nonostante tali misure, il permanere del ritardo nei pagamenti ha indotto, la Commissione europea ad avviare nel 2014 nei confronti dell'Italia una procedura di infrazione, conclusa con la sentenza di condanna della Corte di Giustizia n. 41/2020.
Le misure adottate dall'Italia a seguito della sentenza citata[20] non hanno consentito, nel complesso, di superare le persistenti criticità nella tempestività dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche. Di conseguenza, la Commissione europea ha dato avvio a una nuova procedura di messa in mora, ritenendo che l'Italia non si fosse conformata pienamente alla sentenza.
I dati di monitoraggio relativi al periodo di fatturazione 2017-2021, esaminati dalla Commissione europea, evidenziavano infatti tempi medi di pagamento ancora superiori al limite di 30 giorni previsto dalla Direttiva 2011/7/UE, per le amministrazioni non appartenenti al settore sanitario, evidenziando situazioni di particolare criticità per alcune Amministrazioni centrali dello Stato e alcuni Enti locali. Nel complesso, il miglioramento registrato nel quadriennio è stato giudicato non adeguato rispetto all'entità del divario da colmare: tra il 2017 e il 2021 i tempi medi di pagamento dell'intero settore pubblico italiano — incluso il comparto sanitario — si sono ridotti di soli 22 giorni, passando da una media di 62 giorni nel 2017 a 40 giorni nel 2021.

2.2 Gli obiettivi del PNRR: 30 giorni per tutti, zero ritardi

Il PNRR ha considerato cruciale il tema della riduzione dei tempi di pagamento dedicando a tale obiettivo un'apposita Riforma, la n. 1.11.

La riforma prevede che il rispetto dei tempi di pagamento venga misurato tramite due indicatori: il *tempo medio di pagamento* (TMP), e il *tempo medio di ritardo di pagamento* (TMRP), con *target* da conseguire entro il primo trimestre 2025, con conferma al primo trimestre 2026.[21]

L'obiettivo del tempo medio di pagamento (TMP) è pari a 60 giorni per gli enti del SSN, e a 30 giorni per Amministrazioni Centrali, Enti pubblici nazionali e altri enti, Regioni e Province autonome, Enti locali. L'obiettivo del tempo medio di ritardo (TMRP) è zero per tutti.

L'obiettivo andava raggiunto entro il primo trimestre del 2025 (*target* M1C1-76/83) e poi confermato entro il primo trimestre del 2026 (*target* M1C1-88/95).

Come certificato nella Settima relazione sullo stato di attuazione del PNRR (dicembre 2025) e prima ancora dalla Corte dei Conti (luglio 2025), l'obiettivo intermedio di riduzione dei tempi fissato al T1 2025 è stato raggiunto: sulla base dei dati sulle fatture del 2024, il TMP per le Amministrazioni centrali è di 27 giorni (era di 53 giorni nel 2019, -49%), 18 giorni per le Regioni e Province autonome (31 nel 2019, -42%), 26 giorni per gli Enti locali (42 nel 2019, -38%) e 35 giorni per gli enti del SSN (45 nel 2019, - 22%); mentre il TMPR è negativo per tutti i comparti, attestandosi rispettivamente a -8 (Amministrazioni centrali), -18 (Regioni), -7 (Enti locali) e -27 giorni (SNN). Permangono tuttavia significativi scostamenti a livello sub-nazionale, documentati al § 2.9.

2.3 Le misure messe in campo per la riduzione dei tempi di pagamento: quadro di sintesi

Importante indagare quali siano stati i fattori determinanti della riduzione osservata.

Di seguito, le quattro principali linee di intervento previste dalla Riforma, funzionali a raggiungere l'obiettivo principale:

1. Interventi legislativi. Una serie di misure per la riduzione dei tempi di pagamento è entrata in vigore in momenti successivi a distanza di pochi mesi, alcune di carattere generale, altre specifiche per gli enti con particolare ritardo. Le principali norme di riferimento sono il D.L. 13/2023, il D.L. 19/2024 e il D.L. 155/2024, accompagnate da alcune specifiche circolari del MEF-RGS (nn.1, 15, 17 e 36 del 24), che chiariscono per lo più gli ambiti di applicazione delle norme e i compiti delle strutture di controllo dei ministeri. Tra le più importanti quelle che hanno imposto l'elaborazione di Piani di intervento, composti da prassi che hanno dato in gran parte buoni risultati (si rinvia a § 2.4.).

2. Cambiamenti organizzativi. Sono stati introdotti incentivi per responsabilizzare i dirigenti preposti alle procedure di pagamento e rafforzare la capacità amministrativa degli enti, in particolare di quelli con maggiore ritardo o di minore dimensione (si rinvia a § 2.5.).
3. Sistemi informatici. Sviluppo e piena operatività di un sistema informatico per supportare tutte le amministrazioni nella gestione della contabilità e nell'esecuzione della spesa (si rinvia a § 2.6.).
4. Maggiore trasparenza e monitoraggio. Pubblicazione periodica di dati relativi alle singole amministrazioni e attività di audit su quelle con maggiori ritardi (si rinvia a § 2.7.).

2.4 I Piani di intervento per 31 enti con ritardi più severi

Al fine di guidare il percorso di miglioramento dei tempi di pagamento per le amministrazioni in particolare ritardo, l'art. 40, D.L. 19/2024 ha previsto che tutti i comuni con più di 60.000 abitanti, le province e le città metropolitane con un ritardo annuale nei pagamenti nel 2023 superiore a 10 giorni effettuassero un'analisi delle cause anche organizzative di tale ritardo, e predisponessero un Piano di interventi da condividere con un Tavolo tecnico istituito presso il MEF. Si tratta in tutto di 31 enti, di cui 28 hanno sottoscritto un accordo con il MEF sul cronoprogramma da rispettare. Tra questi rientrano quattro dei grandi Comuni del campione in analisi, cioè Catania, Messina, Napoli e Reggio Calabria. L'obbligo di adottare un Piano di interventi è stato in seguito esteso ai comuni in ritardo con meno di 60.000 abitanti (art. 6-*sexies*, D.L. 155/2024).
Proprio le prassi condivise all'interno del Tavolo tecnico e applicate dagli enti in ritardo nell'ambito dei loro Piani di intervento sono risultate tra gli strumenti più efficaci per ridurre i tempi di pagamento. Tra le prassi di successo spiccano le seguenti.

2.4.1 Struttura *ad hoc* per il pagamento dei debiti commerciali

La prima è consistita nell'istituzione di una struttura preposta a garantire il pagamento dei debiti commerciali (per i Comuni tra i 5.000 e i 60.000 abitanti), costituita di norma da un gruppo di lavoro con rappresentanti di tutti i centri di spesa dell'ente. Questa struttura ha avuto un ruolo importante specialmente nel coordinamento del processo, nel monitoraggio costante delle scadenze tramite i dati della PCC, e in generale nella sensibilizzazione dell'ente al rispetto dei termini.

2.4.2 Allineamento tra codici IPA e unità organizzative preposte

Ulteriore misura è consistita nell'elaborazione e adozione di linee guida sul processo di spesa, con riguardo specialmente all'allineamento tra i codici IPA (Indice di domicilio digitale della PA) degli enti, a cui viene indirizzata la fattura, e le unità organizzative che effettivamente la de-

vono ricevere ed elaborare. Anche grazie a una precisa comunicazione ai fornitori del codice IPA corretto, l'allineamento ha prodotto notevoli vantaggi, sia in termini di tempo, per via di uno smistamento efficiente delle fatture, sia in termini di verifica delle *performance* dei dirigenti responsabili ai fini del calcolo della retribuzione di risultato (si rinvia al § 2.5).

2.4.3 Gestione aggregata delle fatture

La gestione aggregata delle fatture è stata prevista specialmente nel caso delle utenze. Questa è stata conseguita in due modalità: attraverso la riduzione del numero di fatture emesse, mediante l'acquisizione di un servizio specialistico per il monitoraggio dei consumi e la fatturazione aggregata, oppure accorpando le liquidazioni grazie all'acquisizione di funzioni aggiuntive del sistema gestionale per l'automazione dei pagamenti.

2.4.4 Riduzione dei tempi di cessione dei crediti e dei tempi di trasferimento delle risorse agli enti locali

Tra gli altri interventi legislativi introdotti, vanno segnalati in particolare quelli previsti all'art. 40, D.L. 19/2024. Da un lato, è stata resa più spedita la cessione dei crediti derivanti da transazioni commerciali, abbassando da 45 a 30 giorni il tempo di silenzio o inazione al seguito del quale la cessione diventa efficace e opponibile. Dall'altro lato, ci si è mossi per ridurre il rischio di carenza di liquidità da parte delle amministrazioni locali, assicurando che ricevano in tempo i fondi dal livello centrale per far fronte al pagamento delle fatture commerciali, riducendo da 60 a 30 giorni il tempo massimo per il trasferimento delle risorse.

2.5 I cambiamenti organizzativi: responsabilizzazione dei dirigenti, rafforzamento della capacità amministrativa e formazione specifica

Quanto ai cambiamenti organizzativi, di rilievo le misure in tema di responsabilizzazione dei dirigenti, rafforzamento della capacità amministrativa e formazione specifica.

2.5.1 Responsabilizzazione dei dirigenti

Tra i principali cambiamenti organizzativi nei Comuni di piccole e medie dimensioni, rientra certamente l'istituzione di una struttura dedicata ai pagamenti, della cui efficacia si è discusso. Parallelamente, è stata perseguita una maggiore responsabilizzazione dei dirigenti delle singole unità organizzative verso il rispetto dei tempi di pagamento, azione che rileva soprattutto nei Comuni di grande dimensione con una struttura complessa e numerosi centri di spesa. In particolare, l'art. 4-*bis*, D.L. 13/2023, ha trasformato il rispetto dei tempi di pagamento da mero

dovere d'ufficio a un elemento determinante della retribuzione dirigenziale, prevedendo che:

- almeno il 30% della retribuzione di risultato dei dirigenti sia vincolata al rispetto degli obiettivi di tempestività dei pagamenti;
- tali obiettivi vadano inseriti nei Piani annuali della *performance* (o documenti equivalenti negli enti locali) e siano basati sull'indicatore di ritardo annuale calcolato tramite la PCC;
- il raggiungimento dell'obiettivo sia validato dall'Organo di Controllo di Regolarità Amministrativa e Contabile (es. il Collegio dei Revisori negli enti locali);
- la responsabilità per l'eventuale mancato rispetto dei termini, e dunque la decurtazione della retribuzione, venga estesa sia al dirigente che gestisce materialmente il pagamento delle fatture commerciali, sia alle figure apicali che hanno il compito di coordinare le strutture.

Il provvedimento rappresenta senza dubbio un grande incentivo per i dirigenti ad adottare i migliori accorgimenti organizzativi per velocizzare i pagamenti e a stabilire il rispetto dei tempi tra le priorità del proprio operato, specialmente per gli enti con maggiori ritardi e quindi maggiore urgenza di allinearsi: nel complesso, la misura ha "certamente apportato un adeguato contributo al processo di riforma".[22] Allo stesso tempo, questa rappresenta anche per certi versi un'innovazione, dato il finora limitato ricorso alla retribuzione di risultato in una proporzione così ampia (superiore al 30%) come leva per indurre comportamenti virtuosi da parte dei dirigenti pubblici. Tuttavia, la misura sembra non essere ancora completamente efficace nel caso di concorso di responsabilità tra più dirigenti/unità organizzative, e non è incisiva nel caso in cui sussistano responsabilità di terzi non direttamente imputabili all'ente, ad esempio un ritardo nel versamento di fondi da parte dei finanziatori di un progetto.

2.5.2. Rafforzamento capacità amministrativa e formazione specifica

Una ulteriore misura riguarda il rafforzamento della capacità amministrativa. Riconoscendo che il ritardo nei pagamenti origina spesso da carenze di organico o da carenza di competenze tecniche, l'art. 6-*sexies*, D.L. 155/2024, ha previsto che le amministrazioni tenute alla predisposizione di un Piano di interventi (le 31 sopra ricordate) adottino, per specifiche esigenze di rafforzamento organizzativo delle strutture preposte ai pagamenti dei debiti commerciali, iniziative di formazione e riqualificazione professionale, autorizzando l'assunzione di personale a tempo determinato fino al 31 dicembre 2026 (M1C1-72 *ter*).

A questo fine sono stati stanziati 5 milioni di euro annui, sia per il 2025 che per il 2026, da parte del MEF. Di questi, 8 milioni sono già stati ripartiti fra le amministrazioni destinatarie, come determinato dal Decreto MEF n.89 del 21 Marzo 2025.[23]

2.6 Sistemi informatici

Al fine di semplificare la procedura dei pagamenti e renderla più uniforme all'interno delle varie amministrazioni, la *milestone* M1C1-72 *quinquies* (T4 2025) prevedeva la piena operatività del Sistema InIT, una piattaforma digitale a supporto della gestione della contabilità e dell'esecuzione della spesa, la cui istituzione almeno presso le Amministrazioni centrali era già prevista dalla *milestone* M1C1-72 (T1 2023). Secondo la Settima relazione sullo stato di attuazione del PNRR, il sistema è ora operativo per le Amministrazioni centrali, ma non per le altre amministrazioni, e non ancora pienamente indipendente dal precedente sistema Sicoge. È previsto inoltre che la piattaforma fornisca dati aggiornati utili alle imprese creditrici e alle PA debitrici sui crediti commerciali.[24]

I vantaggi di un'unica piattaforma informatica per gestire il ciclo passivo dei pagamenti, dalla ricezione e registrazione della fattura alla sua liquidazione, appaiono evidenti: si superano, per esempio, i problemi di coordinamento tra diverse unità organizzative di uno stesso ente, si azzerano i tempi di comunicazione per semplici notifiche, si uniforma il processo in modo che il personale formato per portarlo a termine possa se necessario operare in una struttura o in un'amministrazione diversa dalla propria senza sostenere nuovi costi di apprendimento.

È indubbio che l'adozione del sistema InIT abbia contribuito alla riduzione dei tempi di pagamento delle Amministrazioni centrali, che infatti come già notato sono il comparto che ha registrato il miglioramento percentualmente più consistente tra il 2019 e il 2024 (da 53 a 27 giorni, -49%). Proprio per questo, "l'avanzamento verso la completa implementazione del sistema diviene cruciale [...] per un consolidamento e miglioramento dei risultati raggiunti"[25] anche negli altri comparti della PA.

2.7 Trasparenza e monitoraggio

Per potenziare le iniziative già intraprese per l'attuazione della Riforma 1.11 e rafforzarne l'impatto strutturale a lungo termine, è stata inoltre prevista l'adozione di un Piano di audit (*milestone* M1C1-72 *quater* (T4 2024), comprensivo di una *roadmap* attuativa, in merito all'adeguatezza e tempestività dei processi di pagamento in 173 amministrazioni individuate come pagatori in ritardo (TMPR superiore a 10gg), tra cui 109 Enti locali. L'azione mira a individuare all'interno delle singole amministrazioni gli ostacoli che non consentono il pieno rispetto dei tempi previsti, e ad avanzare raccomandazioni per superarli.

Parallelamente, come misura orizzontale in favore della trasparenza e del monitoraggio, sul sito della Ragioneria Generale dello Stato è prevista la pubblicazione di dati relativi agli importi complessivi delle fatture, ai tempi di liquidazione e all'ammontare del volume di debiti commerciali scaduti e non pagati dalle singole amministrazioni con cadenza trimestrale, e non più solamente annuale.

2.8 I nodi irrisolti: liquidità degli enti e prevedibilità dei trasferimenti

Tra le diverse criticità registrate, vanno menzionati due aspetti problematici che ostacolano la piena attuazione della Riforma.

Il primo riguarda i ritardi e la poca prevedibilità delle tempistiche dei contributi e dei finanziamenti erogati dalle amministrazioni centrali e regionali agli enti locali, sulla base della rendicontazione di spese sostenute, dovuti principalmente a fattori sistemici e strutturali.

Il secondo, in parte legato al primo, pur riguardando prevalentemente le Province e le Città metropolitane, è la carenza di liquidità sofferta dagli enti, determinata dal recupero forzoso del contributo di finanza pubblica da parte dello Stato.

Le criticità illustrate non hanno impedito un miglioramento complessivo dei tempi di pagamento, ma ne hanno condizionato la distribuzione territoriale. Il bilancio che segue documenta tanto i progressi registrati quanto i divari che permangono.

2.9 I risultati nei Comuni: progressi diffusi, divari persistenti

Per il comparto degli enti locali, il periodo compreso tra il 2019 e il 2024, registra un miglioramento continuo e sistematico dei tempi di pagamento. Si è passati da 42 giorni per le fatture emesse nel 2019 a 26 giorni per quelle del 2024.

I tempi medi di ritardo hanno anch'essi registrato un significativo miglioramento passando da 5 giorni del 2019 a -7 giorni nello stesso arco temporale

I dati del primo semestre 2025 confermano la tendenza: i tempi medi ponderati di pagamento sono passati dai 30 giorni del primo semestre 2023 a 23 giorni del primo semestre del 2025; il tempo medio di ritardo è passato da –6 giorni del primo semestre 2023 a – 10 giorni del primo semestre 2025.

Il miglioramento non è tuttavia omogeneo. L'analisi dei tempi di pagamento nei singoli Comuni evidenzia cinque ordini di differenze[26].

Il primo riguarda le *aree regionali*. Le maggiori criticità si concentrano nei comuni del Mezzogiorno: Calabria (tempo medio di pagamento di 52,6 giorni), Sicilia (40,9 giorni), Molise (39,9 giorni), Campania (38,5 giorni), Abruzzo (35,7 giorni) e Basilicata (35,4 giorni).

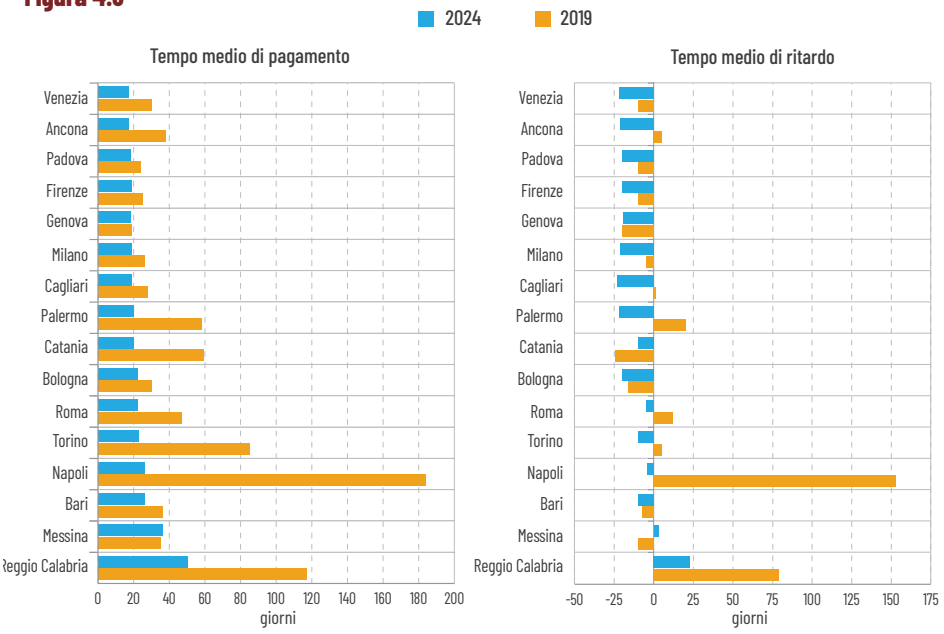
Il secondo riguarda la *dimensione demografica*. In particolare, dal confronto tra i dati del 2019 e del 2024 emerge il perdurare di alcune criticità per i comuni di minore dimensione (il tempo medio di pagamento registrato dai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, per le fatture 2024, risulta di 31,2 giorni). Si riscontra, invece, un significativo miglioramento per i comuni di maggiore dimensione (oltre 200.000 abitanti), il cui tempo medio di pagamento è passato da 46,6 giorni per le fatture del 2019, a 21,7 giorni per le fatture del 2024.

Il terzo riguarda i *grandi Comuni*. Dei 16 Comuni presi in considerazione (le 14 Città Metropolitane più Padova e Ancona)[27], la maggior parte ha portato il tempo medio di pagamento (TMP – tra il 2019 e il 2024 – sotto i 30 giorni, ma non tutti hanno raggiunto l'obiettivo: Reggio Calabria registra 50 giorni, Messina a 32 giorni (Figura 4.8).

In sei Comuni il TMP è stato più che dimezzato, in quasi tutti lo hanno ridotto di almeno il 20%. Una tendenza analoga si osserva per il tempo medio di ritardo nei pagamenti (TMRP).

Il quarto riguarda la *variabilità tra Comuni già sotto la soglia*. Si va dai 13-14 giorni di Venezia, Ancona e Padova ai 25-26 di Bari, Napoli e Torino. Una differenza che sembra non corrispondere alla diversa dimensione o collocazione geografica e che potrebbe essere il riflesso di prassi amministrative poco omogenee, pur in presenza di una disciplina nazionale unica (si rinvia al § 3.2).

Figura 4.8



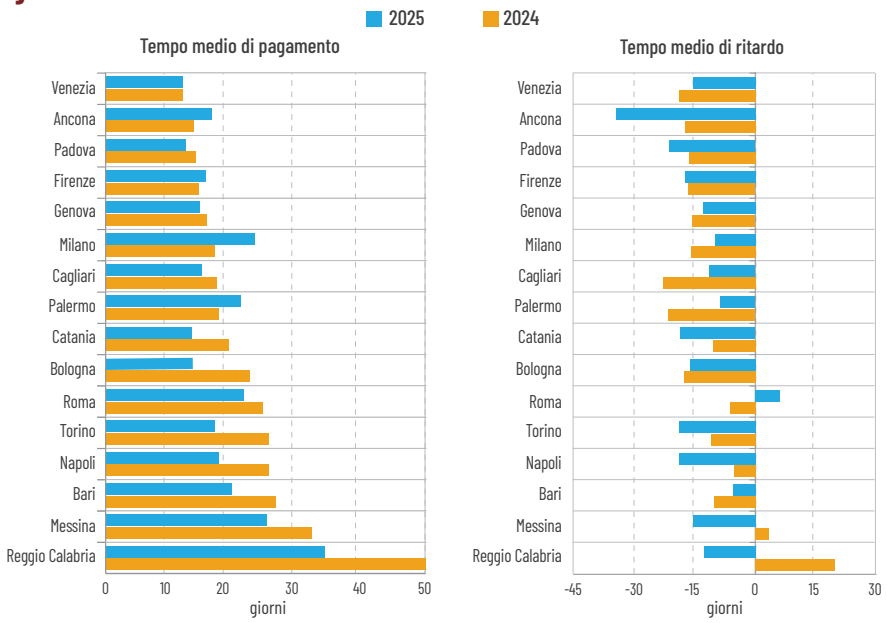
Fonte: Ragioneria Generale dello Stato (PCC)

Il quinto riguarda *l'intensità dei progressi nei diversi Comuni* presi in considerazione nella presente disamina.

In appena un anno, infatti, tra il 2023 e il 2024, Napoli ha ridotto il TMP del 61% (da 67,4 a 26,8 giorni, erano 183,9 nel 2019) e Catania del 52% (da 42,3 a 20,3 giorni, 56,8 nel 2019). Anche Messina e Reggio Calabria, per vero, pur mancando l'obiettivo dei 30 giorni, hanno registrato dei

miglioramenti incoraggianti, con una riduzione rispettivamente del 17% (da 38,9 a 32,1) e del 19% (da 61,8 a 50, erano 112 giorni nel 2019). Di particolare rilievo anche i risultati conseguiti da Roma capitale, il cui "importo dovuto" rappresenta il 30% del totale degli enti considerati: il TMP è passato da 47,5 a 25,3 giorni, una riduzione di 22 giorni.
Gli altri 12 Comuni, pur non avendo presentato un Piano di intervento, hanno comunque migliorato i propri tempi, con risultati rilevanti come quelli di Torino (da 86,6 giorni nel 2019 a 25,3 nel 2024) e di Ancona (da 35,9 a 14 giorni).
Dei grandi Comuni inclusi nel campione dell'indagine, quattro presentavano alla fine del 2023 un tempo medio di ritardo nei pagamenti superiore a 10 giorni, e hanno pertanto sottoscritto un Piano di intervento, con il Tavolo tecnico del MEF: Catania, Messina, Napoli e Reggio Calabria. Per il 2025, i dati del primo semestre mostrano una tendenza che, ove confermata su base annuale, realizzerebbe una ulteriore riduzione dei tempi per 11 dei 16 Comuni e un aumento contenuto per gli altri 5 (Figura 4.9). La variabilità rimarrebbe comunque ampia.

Figura 4.9



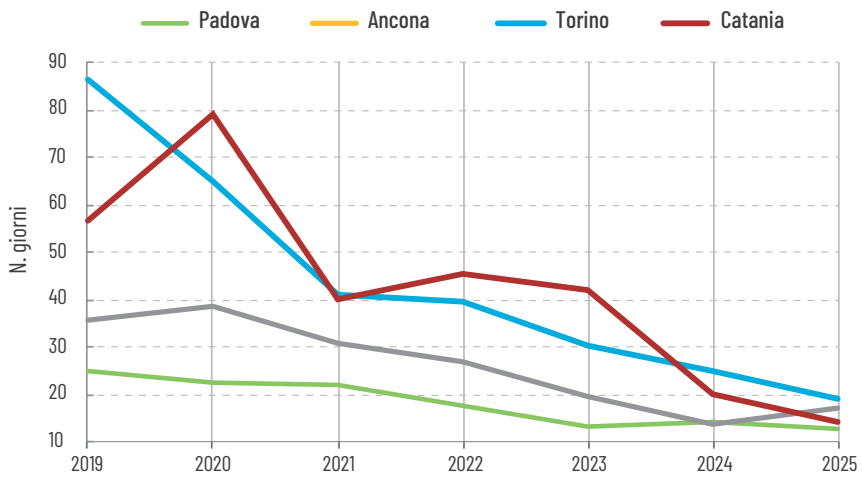
Fonte: Segreteria Generale dello Stato (PCC). Il dato 2025 si riferisce al primo semestre.

La riduzione del TMP e del TMRP non è il prodotto di un improvviso cambio di passo, ma di miglioramenti costanti anno dopo anno.

In 9 Comuni tra quelli analizzati si registra una riduzione già dal 2019, primo anno per cui sono disponibili i dati per le singole amministrazioni. La Figura 4.10 mostra la serie storica 2019-2025 dei TMP per quattro Comuni diversi per dimensione e collocazione geografica: Ancona, Catania, Padova e Torino. Partendo da un dato molto diverso, mostrano tutti una convergenza al di sotto dei 30 giorni.

I miglioramenti osservati nei Comuni sono parte di una tendenza più ampia, in atto da prima 2019 e il 2024. Miglioramenti analoghi si registrano per gli altri settori della PA. Il dato nazionale è in calo quasi costante almeno dal 2015[28].

Figura 4.10 Tempo medio di pagamento, Comuni selezionati (2019- 2025)



Fonte: Siti nazionali per il rilascio del documento di identità

3 Prospettive: consolidare i risultati, ridurre i divari

Il § 2 ha mostrato i progressi significativi compiuti nella riduzione dei tempi di pagamento, con il raggiungimento dell'obiettivo PNRR in media nazionale per tutti i comparti della pubblica amministrazione. Ha documentato, al contempo, la persistenza di divari territoriali e dimensionali che le misure di incentivazione e di riorganizzazione introdotte non hanno ancora colmato: i Comuni del Mezzogiorno, quelli di minore dimensione e — per ragioni di prassi più che di geografia — alcuni tra gli stessi grandi Comuni presentano tempi ancora distanti dalla soglia o significativamente superiori alla media. La riduzione dei divari nei tempi di pagamento si inserisce nel più

ampio obiettivo di riequilibrio territoriale che attraversa l'intero Rapporto. Tempi amministrativi più omogenei sono una condizione per un'attrattività più omogenea tra le diverse aree del Paese, e dunque per una coesione più solida. Le misure introdotte dal PNRR hanno dimostrato che il miglioramento è possibile: il compito che resta è fare in modo che raggiunga anche i territori e gli enti che sinora ne hanno beneficiato meno.
Le prospettive che seguono indicano le priorità per consolidare i risultati conseguiti e ridurre gli scostamenti che permangono.

3.1 Un Testo Unico sulla disciplina dei tempi di pagamento

La disciplina dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni è oggi il risultato di una stratificazione di interventi normativi succedutisi in un arco temporale relativamente breve: dal recepimento della Direttiva 2011/7/UE con il D. Lgs. 192/2012, alle disposizioni introdotte con i D.L. 13/2023, 19/2024 e 155/2024, alle circolari attuative del MEF-RGS. Il quadro che ne risulta, pur coerente negli obiettivi, presenta sovrapposizioni e disomogeneità applicative che possono rendere più difficoltoso il rispetto dei termini, in particolare per gli enti con minore capacità amministrativa.
L'introduzione di un Testo Unico sulla disciplina dei tempi di pagamento potrebbe offrire agli enti un riferimento normativo unitario e stabile, superando le sovrapposizioni e garantendo condizioni operative più omogenee su tutto il territorio nazionale. Si tratterebbe di un intervento utile in particolare per quegli enti che, come documentato al § 2.9, incontrano difficoltà strutturali non risolvibili con i soli strumenti organizzativi.

3.2 Rendere permanenti le strutture e i processi che hanno funzionato

Tra le misure adottate in attuazione del PNRR e degli accordi, *ex* art. 40, comma 6, D.L. 19/2024, alcune si sono rilevate particolarmente efficaci.
Come documentato ai § 2.4.1 e 2.5, l'istituzione di una struttura preposta al pagamento dei debiti commerciali — o, nei Comuni di minore dimensione, l'individuazione di un responsabile dedicato — ha rappresentato uno strumento determinante per garantire il monitoraggio costante delle scadenze, la verifica dei dati registrati nella PCC e la sensibilizzazione dei responsabili della spesa. Analogamente, la standardizzazione del processo di spesa, promossa dal Tavolo tecnico istituito presso il MEF e valorizzata dalla legge di bilancio 2026 attraverso l'aggiornamento del Principio contabile applicato, ha contribuito a ridurre l'eterogeneità delle procedure tra gli enti.
Appare opportuno valutare l'integrazione stabile di queste misure nell'organizzazione amministrativa, per evitare che i progressi registrati vadano dispersi alla conclusione del ciclo PNRR.

L'estensione della struttura preposta — o del responsabile dei pagamenti — a tutti i Comuni potrebbe oltretutto costituire un fattore significativo di riequilibrio tra territori e fasce demografiche (una tendenza osservata nei dati del § 2.9)[29].

3.3 Estendere la gestione aggregata delle fatture

Come illustrato al § 2.4.3, la gestione aggregata delle fatture è stata sperimentata con risultati rilevanti da 4 enti — Città metropolitana di Messina, Comuni di Messina, Catania e Napoli — che avevano individuato nell'elevato numero di fatture da gestire una delle principali cause del ritardo. Nel corso dell'attività di monitoraggio, tali enti hanno comunicato al Tavolo di avere ridotto significativamente il numero delle fatture da gestire attraverso l'adesione a gestioni aggregate delle fatture o attraverso soluzioni informatiche.

Il monitoraggio ha consentito la rilevazione di due opzioni attuative finalizzate, rispettivamente:

1) alla riduzione del numero di fatture emesse, ottenuta attraverso l'acquisizione di un servizio specialistico per il monitoraggio dei consumi energetici e per la fatturazione in modalità aggregata;
2) all'accorpamento delle liquidazioni, ottenuto mediante l'acquisizione di funzionalità aggiuntive al gestionale per la contabilità dell'ente che garantiscono l'automazione dell'associazione della singola fattura all'impegno di spesa e la possibilità di liquidare massivamente le fatture[30].

Le due modalità attuative - riduzione del numero di fatture emesse tramite fatturazione aggregata e accorpamento delle liquidazioni tramite automazione — hanno prodotto semplificazioni di ordine significativo: il Comune di Napoli ha dichiarato una riduzione delle fatture da 8.867 nel mese di aprile 2024 a 81 nel mese di ottobre 2024; il Comune di Messina, a fronte di 7.311 documenti pervenuti al Servizio Politiche Energetiche nell'esercizio 2024, ha adottato 54 atti di liquidazione.

I risultati ottenuti suggeriscono l'utilità di valutare l'estensione della misura a una platea più ampia di enti, in particolare a quelli nei quali l'elevata frammentazione delle fatture — specialmente nel settore delle utenze — costituisce un fattore di ritardo strutturale.

3.4 Allineare codici IPA e unità organizzative: una condizione tecnica con effetti sistemici

Una misura di successo è stata quella relativa all'allineamento tra i codici IPA (Indice di domicilio digitale della PA) degli enti, a cui viene indirizzata la fattura, e le unità organizzative che effettivamente la devono ricevere ed elaborare

Con riguardo all'allineamento costante tra le unità organizzative dell'ente e quelle presenti

nell'Indice dei domicili digitali delle Pubbliche Amministrazioni e dei Gestori di Pubblici Servizi (IPA), deputate a ricevere le fatture elettroniche, gli accordi *ex* art. 40, hanno richiesto agli enti di verificare l'allineamento tra codici IPA e struttura organizzativa e di aggiornare l'indice IPA in occasione di qualsiasi modifica di natura organizzativa. Ciò al fine di:

- favorire lo smistamento automatico delle fatture ricevute tra gli uffici dell'ente, a condizione che il codice dell'ufficio competente sia comunicato al fornitore e da questi indicato nella fattura;
- verificare il rispetto dei tempi di pagamento per singola unità organizzativa, per il riconoscimento di almeno il 30% della retribuzione di risultato.

Sono possibili diverse modalità operative, sia in fase di ricezione che di smistamento.

In particolare, la fattura elettronica, transitata dal Sistema di Interscambio — SDI, viene ricevuta dall'Ente attraverso un'apposita casella PEC oppure su software gestionale integrato con il Sistema di Interscambio.

Come emerso dall'attività del Tavolo tecnico (§ 2.4.2), ciascun ente ha sinora garantito l'allineamento secondo modalità proprie, con modelli organizzativi diversificati. Non esiste a oggi un vademecum specificamente dedicato a questa funzione.

Alla luce dell'esperienza maturata, potrebbe risultare utile l'elaborazione di *linee guida nazionali* che, pur preservando un margine di flessibilità, definiscano i principali modelli di allineamento da adottare.

3.5 Dalla sperimentazione centrale all'adozione generalizzata: il Sistema InIT

Come documentato al § 2.6, l'adozione del sistema InIT presso le Amministrazioni centrali ha contribuito alla riduzione dei tempi di pagamento nel comparto che ha registrato il miglioramento percentualmente più consistente tra il 2019 e il 2024 (da 53 a 27 giorni, -49%). Il sistema è ora operativo per le Amministrazioni centrali, ma non ancora esteso agli altri comparti della pubblica amministrazione.

Per quanto non poche siano le problematiche organizzative e gestionali da affrontare, l'estensione del sistema InIT a una platea più ampia di amministrazioni potrebbe contribuire a replicare i risultati ottenuti a livello centrale, superando i problemi di coordinamento tra diverse unità organizzative, uniformando il processo di gestione del ciclo passivo dei pagamenti e riducendo i costi di apprendimento per il personale chiamato a operare in contesti amministrativi diversi.

3.6 Ridurre lo scarto tra tempi di trasferimento e tempi di pagamento

Il § 2.8 ha segnalato due criticità che ostacolano la piena normalizzazione dei tempi di pagamento degli enti locali: i ritardi e la scarsa prevedibilità delle tempistiche dei contributi e dei finanziamenti erogati dalle amministrazioni centrali e regionali agli enti locali e la carenza di liquidità determinata dal recupero forzoso del contributo di finanza pubblica.

Alla base di tali criticità vi sono fattori sistemici e strutturali che meritano di essere affrontati in modo specifico:

- il disallineamento tra i tempi di erogazione dei trasferimenti previsti dalla normativa nazionale per i trasferimenti tra amministrazioni e da quella europea in materia di fondi coesione (POC e PN Metro) — che, ad esempio per i fondi 2014-2020, fissa un termine massimo di 90 giorni — e i tempi previsti dalla normativa per il pagamento dei debiti commerciali, che fissa un termine massimo di 30 giorni. Pertanto, anche se le amministrazioni centrali erogano i trasferimenti rispettando le scadenze previste dai regolamenti europei, i tempi di erogazione dei finanziamenti possono non consentire il rispetto dei tempi di pagamento delle fatture previsti dalla normativa da parte degli enti beneficiari, generando possibili carenze di liquidità negli enti, specialmente in assenza di una adeguata gestione dei flussi di cassa;
- la complessità di alcune delle modalità di rendicontazione richieste agli enti beneficiari, non sempre omogenee a seconda dell'ente finanziatore;
- la dimensione e numerosità delle verifiche e dei controlli delle rendicontazioni, necessari per il pagamento dei contributi da parte degli enti finanziatori (amministrazioni centrali e regioni);
- le modalità di gestione delle Piattaforme e dei Portali realizzati per la trasmissione delle rendicontazioni, caratterizzate da un elevato formalismo e da accessi cadenzati secondo calendari prestabiliti o limitati a brevi periodi durante l'anno, non sempre compatibili con il rispetto dei tempi di pagamento delle fatture.

Si tratta di criticità strutturali la cui risoluzione appare una condizione necessaria per la piena normalizzazione dei tempi di pagamento negli enti che dipendono in misura significativa dai trasferimenti.

In questa prospettiva, potrebbe risultare utile valutare interventi su tre fronti. Il primo riguarda la *riduzione del disallineamento temporale*: una revisione dei termini di erogazione dei trasferimenti statali e regionali che li avvicini alla soglia dei 30 giorni prevista per i pagamenti commerciali, ovvero l'introduzione di meccanismi di anticipazione di liquidità che consentano

agli enti beneficiari di far fronte ai pagamenti nelle more del completamento delle verifiche. Il secondo riguarda la *semplificazione delle procedure di rendicontazione*: l'adozione di modalità standardizzate e omogenee tra i diversi enti finanziatori, con accesso continuo alle piattaforme di trasmissione anziché cadenzato su finestre temporali predefinite, ridurrebbe i tempi tecnici a carico degli enti locali. Il terzo riguarda la *prevedibilità dei flussi finanziari*: la definizione di cronoprogrammi vincolanti per l'erogazione dei trasferimenti, comunicati agli enti beneficiari con anticipo sufficiente a consentire una programmazione dei pagamenti coerente con i termini di legge, potrebbe attenuare le carenze di liquidità che oggi si scaricano sui tempi di pagamento delle fatture commerciali.

3.7 Sostenere i Comuni di piccole dimensioni, estendendo la durata del Piano degli interventi e stabilizzando la figura del responsabile dei pagamenti

L'analisi condotta al § 2.9 ha documentato cinque ordini di divari che permangono nonostante il miglioramento complessivo: divari tra aree regionali, con i Comuni del Mezzogiorno ancora significativamente al di sopra della soglia; divari legati alla dimensione demografica, con i Comuni più piccoli in maggiore difficoltà; divari tra gli stessi grandi Comuni, con alcune eccezioni rilevanti rispetto all'obiettivo; variabilità di prassi anche tra Comuni già sotto i 30 giorni; differenze nell'intensità del miglioramento.

Tali evidenze indicano che i divari hanno natura strutturale e riflettono fattori di natura socioeconomica e organizzativa che incidono sulla capacità degli enti di presidiare il processo di spesa. La loro riduzione richiede un intervento che agisca simultaneamente sul rafforzamento della capacità amministrativa degli enti in maggiore difficoltà, sulla standardizzazione dei processi per ridurre l'eterogeneità organizzativa, sull'attivazione di servizi di supporto tecnico-amministrativo nei contesti più fragili, e sul potenziamento dei meccanismi di monitoraggio.

Con specifico riguardo ai comuni di piccole dimensioni, il D.L. 155/2024, convertito con modificazioni in L. 189/2024, ha già esteso ai comuni con popolazione fino a 60.000 abitanti, che, alla data del 31 dicembre 2023, presentavano un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti superiore a dieci giorni, l'obbligo di adottare un Piano degli interventi.

Per consolidare l'efficacia di tale misura, potrebbe risultare utile prevederne l'aggiornamento periodico e garantire la continuità della struttura preposta — o del responsabile dei pagamenti — finché l'indicatore di ritardo non rientri stabilmente entro i limiti.

Note

1 WORLD BANK (2020). *Doing Business in the European Union 2020: Greece, Ireland and Italy*, Cap. 2 (*The effects of business regulation*) e le fonti ivi indicate.

2 WORLD BANK (2025), *Business Ready 2025*, Washington DC.

3 Corte di giustizia dell'Unione europea, 28 gennaio 2020, Commissione europea c. Repubblica italiana, C-122/18.

4 Deliberazione 21 luglio 2025, n. 55/2025/G, Corte dei Conti, *Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie*.

5 COMMISSIONE EUROPEA (2024). *Rapporto tematico di EU Payment Observatory*: *G2B late payments*, 4th ed.; Conti, M., et al. (2021), *Governments' late payments and firms' survival: evidence from the European Union*, *The Journal of Law and Economics* 64.3, pp. 603-627. L'analisi, condotta su dati Eurostat 2008-2015. mostra un tasso di cessazione annuo delle imprese dell'8% (media UE), pur con significativa variabilità tra settori e tra Paesi. Lo studio non stima, tuttavia, in modo puntuale in quale misura questo sia attribuibile direttamente ai ritardi nei pagamenti.

6 M. Conti, et al. (2021), cit. e C. Checherita-Westphal, et al (2016), *Governments' payment discipline: the macroeconomic impact of public payment delays and arrears, Journal of Macroeconomics*, 47, pp. 147-165, stimano una differenza nella variazione di 0,32 punti percentuali del tasso di cessazione passando dal primo al terzo quartile del tasso di dipendenza nel fatturato, un valore rilevante in confronto al dato medio dell'8% citato alla nota precedente.

7 COMMISSIONE EUROPEA (2023), *Enhancing the European administrative space (ComPAct)*.

8 Vedi OCSE (2025). *Government at a Glance*, Cap. 5.

9 W. Kaufmann, et al (2019), *Administrative delay, red tape, and organizational performance, Public Performance and Management Review*, 42 (3), pp. 529-553.

10 B. Cheng, et al (2023), *Does the administrative approval reform impact firms' investment decisions?, International Review of Economics and Finance*, 88, pp. 1052-1067. Per un confronto internazionale tra 6 indicatori di efficienza amministrativa (di cui tre relativi ai tempi delle procedure), si veda anche K. Poel, et al (2014), *Administrative simplification and economic growth: a cross-country empirical study*, *Journal of Business Administration Research*, 3 (1).

11 WORLD BANK (2025), *Business Ready 2025*, Washington DC.

12 Si veda in particolare la scheda nazionale dedicata all'Italia del Rapporto WORLD BANK (2020), *Doing Business in the European Union 2020*: Greece, Ireland and Italy", Washington, DC.

13 Laddove nel testo non è indicato il confronto con il DB2020, l'indicatore è stato introdotto *ex novo* nel BR2025 o non è direttamente confrontabile. I dati citati possono differire da quelli riportati nel seguito, per via di diverse metodologie e definizioni applicate dalle diverse fonti.

14 ANAC, *Analisi dei tempi di aggiudicazione degli appalti in Italia e in Europa sulla base dei dati TED*, ottobre 2024. Si rinvia a Parte V, Cap. 2, per ulteriori informazioni e analisi.

15 COMMISSIONE EUROPEA, *Single Market Scoreboard*. I medesimi dati sono riportati anche nel report dell'EU Payment Observatory, "G2B payments", pubblicato nell'ottobre 2024.

16 I dati riportati non considerano il caso dei cittadini residenti all'estero, in quanto i tempi di spedizione del documento implicano eccessiva variazione.

17 Pubblicata in GU 21 novembre 1994, C 323.

18 A seguito della Direttiva 2011/7/UE, le principali iniziative adottate per migliorare la tempestività dei pagamenti possono essere ricondotte a quattro ambiti. Sul piano della riforma contabile degli enti territoriali (D.Lgs. 118/2011):

introduzione del principio della competenza finanziaria potenziata; istituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità; obbligo di verifica della compatibilità del programma dei pagamenti con gli stanziamenti di bilancio in sede di assunzione degli impegni di spesa (art. 183 TUEL); obbligo di indicazione dell'impegno in fattura (art. 191 TUEL, D.M. 132/2020). Sul piano della trasparenza e del monitoraggio: istituzione della Piattaforma dei crediti commerciali (art. 7, comma 1, D.L. 35/2013); introduzione della fattura elettronica (art. 1, commi 209-214, L. 244/2007 e D.M. 55/2013); registro delle fatture (art. 42, D.L. 66/2014); pubblicazione dell'indicatore di tempestività dei pagamenti (art. 8, comma 3-*bis*, D.L. 66/2014); sistema SIOPE+ per il monitoraggio dei pagamenti (art. 1, comma 533, L. 232/2016). Sul piano della liquidità: anticipazioni a rimborso pluriennale (D.L. 35/2013, D.L. 34/2020, L. 178/2020, D.L. 73/2021) e a rimborso annuale (L. 145/2018, L. 160/2019); certificazione dei crediti ai fini della cessione *pro-soluto* nei confronti di banche o intermediari finanziari (art. 9, comma 3-*bis*, D.L. 185/2008); riduzione a 60 giorni del termine per i trasferimenti tra P.A. (art. 44, D.L. 66/2014); Fondo di garanzia per il pagamento dei debiti commerciali - FGDC (art. 1, commi 859 e ss., L. 145/2018), operativo dal 2021. Sul piano degli incentivi: misure premiali per gli enti virtuosi (art. 1, commi 1015-1016, L. 145/2018).

19 Se da un lato le anticipazioni di liquidità hanno consentito agli enti territoriali di accelerare il pagamento dei debiti pregressi, dall'altro l'obbligo di costituire un fondo anticipazioni di liquidità - di importo pari alle somme incassate e non restituite, destinato a confluire nel risultato di amministrazione come quota accantonata - comprime gli spazi di manovra finanziaria, con effetti particolarmente gravosi per gli enti in disavanzo. La legge di bilancio 2026 è intervenuta su tale criticità con due misure. La prima dispone, a decorrere dal 1° gennaio 2026, la cancellazione del debito delle Regioni nei confronti dello Stato per le anticipazioni di liquidità ricevute (ai sensi della L. 244/2007, del D.L. 35/2013, del D.L. 34/2020 e del D.L. 178/2020) e l'accollo da parte dello Stato del debito contratto dalle Regioni con Cassa depositi e prestiti per estinguere tali anticipazioni (ai sensi della L. 244/2007 e della L. 191/2009); in contropartita, le Regioni versano al bilancio dello Stato importi corrispondenti ai minori oneri derivanti dai debiti cancellati, con un tetto all'utilizzo del risultato di amministrazione al fine di limitare gli effetti sui saldi di finanza pubblica della cancellazione del fondo accantonato. La seconda istituisce un tavolo tecnico presso il MEF - composto da rappresentanti del Ministero dell'economia, del Ministero dell'interno e dell'ANCI - con il compito di verificare le modalità con cui i Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, in disavanzo e con incidenza del fondo anticipazioni non inferiore al 30% sia del disavanzo complessivo sia della somma delle spese correnti e per rimborso prestiti (esercizio 2024), possano accedere a misure analoghe a quelle previste per le Regioni.

20 Tali misure possono essere ricondotte a quattro ambiti. Sul piano normativo, sono state rafforzate le disposizioni relative al Fondo di garanzia dei debiti commerciali (FGDC), operativo dal 1° gennaio 2021 ai sensi dell'art. 1, commi 859 e ss., L. 145/2018: in particolare, è stato previsto il coinvolgimento degli organi di controllo interno nella verifica dei dati contabili utilizzati per il calcolo della posizione debitoria, l'obbligo di accantonamento al FGDC anche in corso di gestione o esercizio provvisorio in caso di violazione delle misure di garanzia, e l'inserimento di controlli sugli importi dichiarati dagli enti nell'ambito dei programmi di verifica dei servizi ispettivi della Ragioneria Generale dello Stato. Sul piano della sensibilizzazione, sono state promosse iniziative volte a rafforzare l'attenzione degli enti al rispetto dei termini. Sul piano tecnico-informatico, è stato realizzato un servizio dedicato alla comunicazione dello *stock* del debito sulla piattaforma AreaRGS, con contenuti informativi e assistenza a supporto degli utenti. Sul piano del monitoraggio e della trasparenza, è stato ampliato il contenuto informativo pubblicato sul sito della RGS in relazione ai risultati delle attività di monitoraggio svolte sui dati della PCC.

21 Il tempo medio di pagamento (TMP) è calcolato come numero medio di giorni tra la data di emissione della fattura e quella del relativo pagamento, ponderato per l'importo di ciascuna fattura: i ritardi incidono sul dato medio in misura proporzionale all'importo del pagamento. Il dato annuale si riferisce alle sole fatture emesse in quell'anno e pagate entro il 31 marzo dell'anno successivo; le fatture non saldate entro tale termine non sono conteggiate, con la conseguenza che alcuni dei ritardi più gravi restano esclusi dal calcolo; una circostanza che nel 2024 ha riguardato poco più del 4% delle fatture, con indicatori calcolati sul 95,9% dell'importo totale (Corte dei conti, Delib. n. 55/2025/G). Gli indicatori di TMP e di ritardo sono espressi nella forma ponderata, a condizione che lo

scostamento dalla media semplice non superi 20 giorni per le fatture 2024 (30 per gli enti del SSN) e 15 giorni per quelle del 2025 (20 per il SSN); in caso contrario si utilizza la media semplice. È inoltre richiesto che il volume dei pagamenti su cui gli indicatori sono calcolati copra almeno l'80% dell'importo complessivo delle fatture emesse nel 2024 e il 95% di quelle emesse nel 2025.

22 CORTE DEI CONTI (2025), cit.

23 CORTE DEI CONTI (2025), cit.

24 Secondo il monitoraggio effettuato dalla Fondazione Openpolis, la piena operatività del Sistema InIT è stata eliminata dalla *milestone* M1C1-72 *quinquies* il 27/11/2025, quindi prima della pubblicazione della Settimana relazione, che risale al 22 dicembre 2025, in cui non si trova un riscontro della modifica.

25 Vedi CORTE DEI CONTI (2025), cit.

26 Nell'analisi sono utilizzati i dati tratti dalla Piattaforma dei crediti commerciali (PCC) della Ragioneria Generale dello Stato, la stessa fonte utilizzata per verificare l'adempimento degli obblighi di legge e gli obiettivi del PNRR.

27 La selezione del campione è volta a includere i principali Comuni italiani, cioè quelli più grandi e con maggiore potenziale di crescita e di attrattività, attorno a cui ruota buona parte dello sviluppo economico del Paese - ben rappresentati dalle Città Metropolitane. Oltre a queste, Padova e Ancona vengono incluse per coerenza con l'ambito di osservazione del Rapporto *Doing Business*, cit., relativo appunto alla facilità di fare impresa.

28 Parallelamente, è in aumento la percentuale dell'importo pagato entro i termini sul totale delle fatture. Vedi tra gli altri i contributi di N Geraci, *I tempi di pagamento della PA migliorano ma sono sottostimati*, *OCPI*, 26 settembre 2025 e I. Marroccia e F. Neri, *Un aggiornamento sui tempi di pagamento della PA*, *OCPI*, 19 maggio 2023. I dati presentati nella Figura 2 di quest'ultima nota sono spostati in avanti di un anno rispetto a quelli della nostra Figura 4.6 (la fonte è Intrum per entrambe); questi non sono direttamente confrontabili con i dati MEF/RGS, per via di diverse modalità di rilevazione e di calcolo dei giorni di pagamento.

29 L'art. 40 del DL n. 19/2024 prevede l'istituzione di una struttura preposta al pagamento dei debiti commerciali quale misura da inserire nel Piano degli interventi da parte degli enti tenuti alla sua predisposizione. In particolare, il comma 6 prevede tale misura per i Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti, mentre il comma 9-*bis* la estende ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti; per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, il medesimo comma 9-bis prevede l'individuazione di un responsabile del pagamento. Non sussiste, quindi, un obbligo generalizzato di istituire la struttura per tutti i Comuni con popolazione superiore a 60.000 (o a 5.000) abitanti, ma solo per gli enti che, al 31 dicembre 2023, presentavano un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti superiore a dieci giorni, tenuti alla predisposizione del Piano. Quanto alla permanenza delle strutture oltre il 31 dicembre 2026, al termine delle attività di monitoraggio svolte dal Tavolo *ex* art. 40, allo stato attuale, tuttavia, non è previsto alcun obbligo normativo in tal senso. Nei Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti le strutture preposte sono state, peraltro, costituite, non mediante assunzioni di personale a tempo determinato, ma attraverso una riorganizzazione delle risorse interne.

30 Laddove adottata, la gestione aggregata delle fatture ha comportato una marcata semplificazione amministrativa connessa:
- nel caso i), alla riduzione del numero di fatture (il Comune di Napoli ha dichiarato una riduzione delle fatture da 8.867 nel mese di aprile 2024 a 81 nel mese di ottobre 2024);
- nel caso ii), alla riduzione del numero di liquidazioni (il Comune di Messina ha dichiarato che nell'esercizio 2024, a fronte dei 7.311 documenti pervenuti al Servizio Politiche Energetiche, sono stati adottati 54 atti di liquidazione).

CAPITOLO 5

Geografia della giustizia civile: differenze nei livelli di efficienza e nei tempi di risposta

I divari di efficienza della giustizia civile incidono sulla crescita economica, sull'attrattività dei territori e sulla coesione sociale. Nonostante i progressi degli ultimi quindici anni – con una riduzione del contenzioso pendente superiore al 50% – persistono differenze marcate nei tempi di definizione dei procedimenti, soprattutto tra Mezzogiorno e Centro-Nord e tra uffici all'interno delle stesse aree.

Sono disuguaglianze che incidono non solo sui livelli di tutela dei diritti, ma anche sul tessuto economico, condizionando la dimensione delle imprese, gli investimenti e la crescita complessiva. Si stima che una convergenza dei tempi tra le diverse aree del Paese possa determinare un aumento del PIL nazionale (+0,4%).

Il PNRR ha introdotto un cambio di approccio, basato su obiettivi misurabili, innovazione organizzativa e rafforzamento delle risorse, in particolare attraverso l'Ufficio per il processo (UPP) e la digitalizzazione. Pur con talune criticità, non sono mancati miglioramenti non solo di riduzione dei tempi e dell'arretrato, ma anche di innovazione dei processi di lavoro, ancorché in modo differenziato tra tipologie di uffici (Cassazione e uffici di merito) e tra territori.

In prospettiva, le priorità riguardano: il rafforzamento di un approccio organizzativo per obiettivi con forme di dialogo strutturato tra istituzioni, in particolare Ministero e Csm; l'evoluzione dell'esperienza degli UPP, attraverso una più omogenea definizione dei modelli organizzativi dell'UPP, una maggiore integrazione delle nuove tecnologie, l'allineamento delle competenze del personale coinvolto, il potenziamento della formazione organizzativa per il personale di magistratura e amministrativo; una ferma resistenza rispetto a tentativi di indietreggiare nella razionalizzazione della geografia giudiziaria; l'introduzione di meccanismi che, in modo più efficace rispetto alle già introdotte piante organiche flessibili di magistrati o alle applicazioni su base volontaria, consentano di assicurare supporto agli uffici colpiti da picchi di domanda o da improvvise e consistenti scoperture.

1. Lo scenario: i progressi compiuti e le persistenti criticità della giustizia civile

Significativi sono gli impatti economici e sociali dovuti alle inefficienze del sistema giudiziario. Divari territoriali nei livelli di efficienza si ripercuotono sull'attrattività, sulla crescita economica e sulla coesione sociale delle diverse aree del Paese. Ciò vale, in particolare, per la giustizia civile, un'infrastruttura fondamentale che, oltre ad assicurare la tutela effettiva dei diritti, garantisce la certezza delle relazioni economiche e contribuisce alla competitività e allo sviluppo dell'economia[1].

In Italia la qualità del servizio giustizia ha risentito dei *tempi lunghi di definizione dei procedimenti*. La rapidità di risoluzione delle controversie costituisce, per vero, solo una delle dimensioni che concorrono a definire l'efficienza complessiva del sistema: una giustizia di qualità deve assicurare anche accuratezza delle decisioni, coerenza interpretativa e prevedibilità degli esiti. La durata dei procedimenti rimane, tuttavia, un fattore decisivo: tempi eccessivamente lunghi generano incertezza e costi per gli operatori economici e incidono negativamente sulla percezione del servizio offerto. La lunghezza dei procedimenti è il fattore che più incide sulla soddisfazione dei cittadini rispetto alla qualità del servizio giustizia: il 66,9% di chi attende più di cinque anni la conclusione della causa si dichiara insoddisfatto; tra coloro che hanno la causa in corso il giudizio è negativo nel 70,5% dei casi[2]. Non emergono, peraltro, correlazioni tra durata dei processi e tassi di impugnazione e di riforma delle sentenze di primo grado[3].

Nonostante i ritardi che ancora permangono, negli ultimi quindici anni la giustizia civile italiana ha registrato progressi significativi.

Per misurarne lo stato di salute, si utilizzano due indicatori di riferimento: il *tempo* richiesto per la definizione dei processi e lo *stock*, cioè il numero dei procedimenti pendenti.

Quanto a quest'ultimo, alla fine del 2025 il numero dei procedimenti pendenti nel settore civile risultava inferiore di oltre la metà (-54%) rispetto al 2009 (Fig. 1).

A tali miglioramenti si è accompagnata una contrazione dei tempi di definizione. Nel 2025, la durata media stimata (*disposition time*[4]) per i procedimenti civili contenziosi[5] che arrivano in Cassazione era di 1.789 giorni: 435 in tribunale, 492 in corte di appello e 863 in Corte di Cassazione. Rispetto al 2019, assunto come anno base ai fini del PNRR, la riduzione è stata pari al 28,8%[6]. Secondo gli ultimi dati comunicati dal Ministero della giustizia, a fine febbraio 2026 la riduzione ha raggiunto il 34,7%[7]. Il tempo atteso di definizione di una controversia contrattuale rimane elevato (oltre 700 giorni in primo grado nel 2025), ma inferiore del 43%

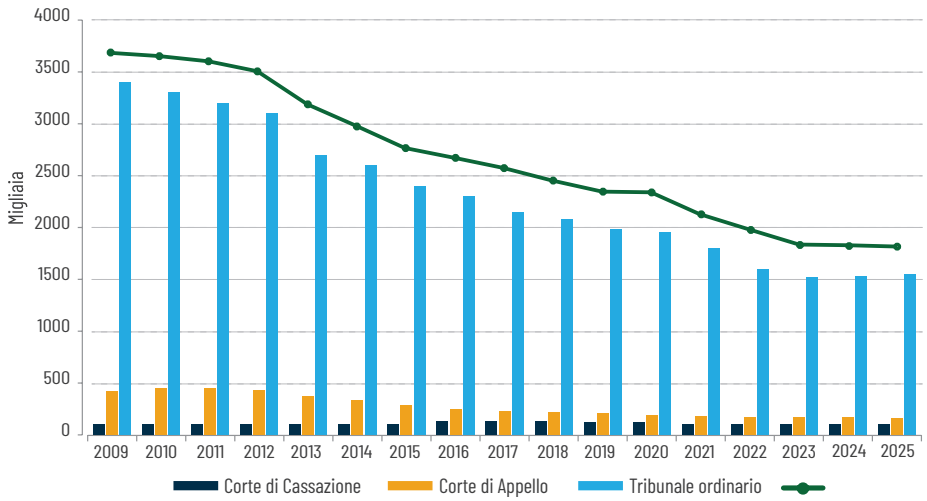
rispetto ai livelli del 2010 (1.230 giorni). Progressi rilevanti si registrano anche nella riduzione dell'arretrato più risalente (cosiddetto arretrato Pinto). Rispetto al 2019, i procedimenti ultra-triennali presso i tribunali sono diminuiti di circa il 47%, quelli ultra-biennali nelle corti di appello di oltre il 53%; rispetto al 2013 le diminuzioni sono state rispettivamente del 72% e del 77%. In Corte di Cassazione l'arretrato ultra-annuale è diminuito del 30% rispetto al picco registrato nel 2020".I miglioramenti sono il frutto combinato di riforme e investimenti avviati all'inizio dello scorso decennio, successivamente rafforzati dagli interventi previsti dal PNRR: decisivo è stato l'impegno congiunto di tutti gli attori del sistema giudiziario.

I progressi riferiti riguardano, tuttavia, le medie nazionali: permangono non poche differenze di efficienza territoriale che ancora connotano il funzionamento della giustizia civile.

I dati indicati danno atto, inoltre, dei progressi raggiunti quanto ai due indicatori citati (arretrato e *disposition time*): è utile valutare se e in che misura gli stessi siano il risultato di innovazioni nei modelli di lavoro degli uffici giudiziari, destinate quindi a modificare in modo strutturale il funzionamento del sistema.

A tali aspetti è dedicata l'analisi svolta nei successivi paragrafi.

Figura 5.1 Procedimenti civili pendenti



Il grafico riporta il numero di procedimenti civili pendenti a fine periodo presso i tribunali, le corti di appello e la Corte di Cassazione. Si considera tutto il contenzioso civile incluse le procedure concorsuali ed esecutive. Per i tribunali, sono esclusi l'attività del giudice tutelare, l'accertamento tecnico preventivo (ATP) in materia di previdenza e la verbalizzazione di dichiarazioni giurate.

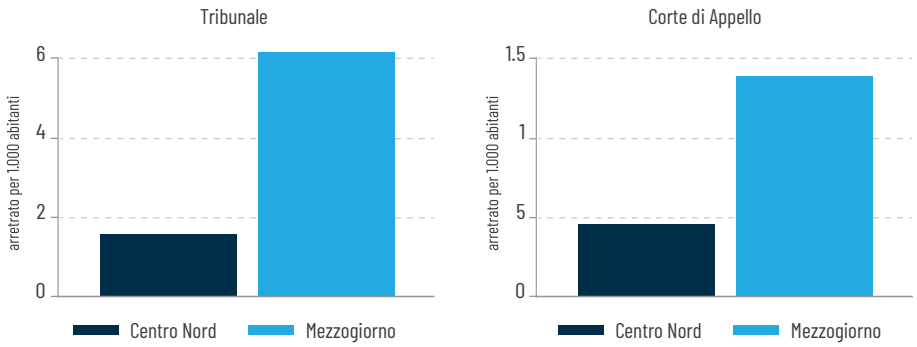
Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia

1.1 I diversi tempi di definizione delle liti civili: l'impatto sull'economia e sul PIL

Il dato nazionale citato nel precedente § 1 nasconde ampie differenze territoriali, con durate medie più elevate nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord.

Per quanto alcuni divari si siano ridotti (cfr. § 2.2), nel 2025, nei tribunali[8] la durata media nel Centro Nord era inferiore del 17,1% rispetto a quella del Mezzogiorno; nelle corti di appello la differenza era del 18,6%. Nel Mezzogiorno è anche più elevato l'arretrato Pinto[9] (Fig. 5.2).

Figura 5.2 Arretrato Pinto per abitante e area geografica



La figura mostra il numero di procedimenti che hanno superato i termini di ragionevole durata fissati per legge (arretrato Pinto) in rapporto alla popolazione di riferimento di ciascuna area geografica. L'arretrato è calcolato su tutti i procedimenti civili con l'esclusione, per i tribunali, dell'attività giudice tutelare, dei procedimenti di accertamento tecnico preventivo (ATP) in materia previdenziale, della verbalizzazione di dichiarazioni giurate, delle procedure concorsuali ed esecutive.

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia

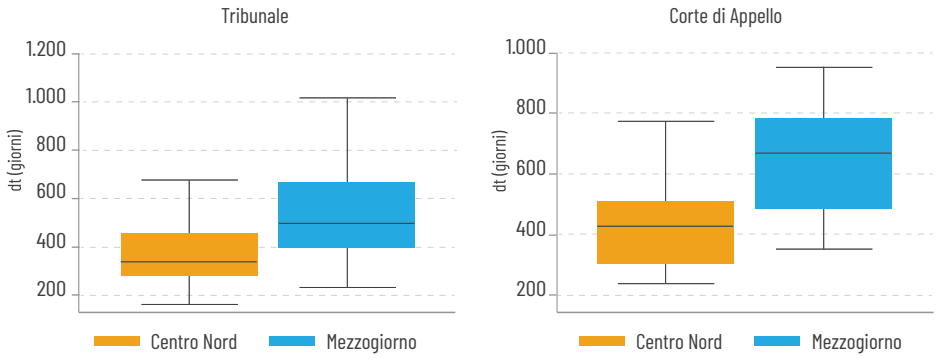
Il ritardo del Mezzogiorno appare più significativo se si considera che nelle 16 corti di appello (55% del totale) e nei 62 tribunali (44% del totale) del Mezzogiorno, che servono circa il 34% della popolazione, si concentra, rispettivamente, il 61% e il 71% della pendenza nazionale.

La variabilità è significativa anche all'interno di ciascuna delle due aree geografiche (Fig. 3). Nei tribunali del Centro-Nord i tempi di definizione crescono di oltre 376 giorni passando dagli uffici più rapidi (10° percentile della distribuzione) a quelli più lenti (90° percentile), a fronte di una durata mediana di 386 giorni. Il divario è ancora più marcato nel Mezzogiorno dove la distanza tra gli uffici più efficienti e quelli più in difficoltà è pari a 470 giorni, mentre la durata mediana è di circa 576 giorni.

Il quadro è simile nelle corti di appello. Nel CentroNord la differenza tra le sedi più veloci e quelle più

lente è di circa 333 giorni con una durata mediana che si aggira intorno ai 311 giorni. Nel Mezzogiorno, invece, il divario interno raggiunge i 520 giorni mentre la durata mediana sale a circa 500 giorni. Colmare tali divari avrebbe effetti positivi rilevanti sull'economia, incidendo sulla dimensione delle imprese, sulla loro partecipazione alle catene globali del valore, sulle condizioni di finanziamento, sulla crescita del fatturato, sulla riduzione dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche e, più in generale, sulla produttività e sulla crescita economica aggregata[10]. Secondo le stime di Ciapanna et al. (2023), qualora i tempi dei procedimenti nei tribunali del Mezzogiorno si allineassero a quelli del Centro Nord, ipotizzando che l'impatto economico della riduzione dei tempi sia simile nelle due aree, il PIL nazionale crescerebbe di circa 0,4 punti percentuali nel lungo periodo.

Figura 5.3 Variabilità della durata dei procedimenti nelle aree geografiche



La figura presenta la distribuzione della durata dei procedimenti, misurata attraverso il *disposition time*, per area geografica, distinguendo tra tribunali e corti di appello. I dati considerano esclusivamente i procedimenti contenziosi (*civil and commercial litigious cases*), secondo la classificazione della Commissione Europea per l'efficienza della giustizia (Cepej). Per i tribunali sono stati esclusi anche i procedimenti di accertamento tecnico preventivo (ATP) in materia previdenziale. Il diagramma a scatola e baffi mostra la mediana (linea centrale), il primo e il terzo quartile (i bordi della scatola) e gli estremi della distribuzione, definiti dai valori entro 1,5 volte l'intervallo interquartile; i punti che si collocano al di fuori di questo intervallo rappresentano valori anomali (outlier).

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia 2025

2. Le misure del PNRR[11]

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha riconosciuto nella giustizia civile uno dei fattori strategici per l'efficienza del sistema economico italiano, ponendo la riduzione dei tempi dei processi e dei divari di *performance* tra uffici giudiziari al centro della strategia di rilancio

del Paese. In questa prospettiva, il Piano impegna l'Italia a conseguire una riduzione del 40% della durata dei procedimenti civili in tutti i gradi di giudizio. A questo obiettivo si affianca quello di abbattere l'arretrato più datato, privilegiando la definizione dei procedimenti pendenti da più anni. Di seguito si illustrano le principali azioni introdotte per il conseguimento degli obiettivi, nonché gli effetti osservabili.

Gli obiettivi PNRR di riduzione della durata dei procedimenti e dell'arretrato

Durata dei procedimenti

- Entro giugno 2026, riduzione del *disposition time* complessivo, dato dalla somma del *disposition time* nei tre gradi di giudizio, del 40% rispetto ai valori del 2019.

Sulla base delle evidenze allora disponibili, il Ministero della giustizia ha inizialmente valutato di declinare l'obiettivo di riduzione del 40% in termini diversi per i tre gradi di giudizio prevedendo una riduzione del 56% per le corti di appello e i tribunali e del 25% per la Corte di Cassazione. Si tratta, in ogni caso, di indicazioni di programmazione che non modificano il *target* europeo, che resta fissato nella riduzione complessiva del 40%[12].

Arretrato

- Entro dicembre 2024 riduzione del 95% dei procedimenti iscritti fino al 2016 per i Tribunali e fino al 2017 per le Corti di appello ancora pendenti a fine 2019.
- Entro giugno 2026 riduzione del 90% dei procedimenti avviati dopo il 2016 per i Tribunali e dopo il 2017 per le corti di appello ancora pendenti a fine 2022.

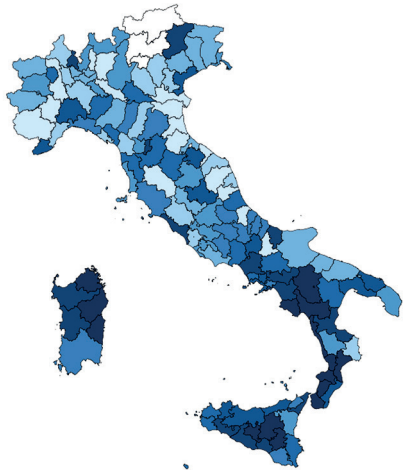
Gli obiettivi, sia intermedi che finali, di riduzione dell'arretrato sono stati rivisti nel 2023. Nel Piano iniziale l'indicatore utilizzato era il cosiddetto arretrato Pinto.[13]

2.1 Le azioni: Ufficio per il processo, digitalizzazione, semplificazione processuale

Il PNRR giustizia ha individuato nell'innovazione organizzativa la leva principale per accrescere la produttività degli uffici giudiziari e per rendere la qualità della risposta di giustizia, rendendo più omogenei i livelli di *performance* sul territorio. In questo quadro, il Piano ha colto l'opportunità offerta dalle risorse europee per finanziare gli investimenti in capitale umano e tecnologia necessari a sostenere il cambiamento organizzativo.

La misura più significativa è il *potenziamento dell'Ufficio per il processo* (UPP), concepito come struttura dotata di professionalità chiamate a svolgere attività preparatorie e conoscitive, di coordinamento sezionale utile a favorire l'uniformità degli indirizzi giurisprudenziali, di programmazione e monitoraggio dei flussi e dei ruoli, di supporto all'adozione e utilizzazione degli strumenti digitali. Introdotto nei tribunali e nelle corti di appello già nel 2014, l'UPP ha avuto una diffusione limitata a causa dell'assenza di risorse dedicate. Con il PNRR (*Investimento M1C1-I1.8, Investimento in capitale umano per il rafforzamento dell'Ufficio per il processo*) si è puntato a dare piena operatività allo strumento prevedendo l'introduzione di una nuova figura professionale, l'addetto all'UPP (Aupp), con mansioni e compiti specifici, e il reclutamento straordinario di addetti all'UPP e personale tecnico-amministrativo, per un investimento complessivo di circa 2,3 miliardi di euro. Il Piano iniziale aveva previsto l'assunzione di due contingenti di Aupp di 8.250 unità ciascuno[14], con contratto a tempo determinato, selezionati prevalentemente tra laureati in giurisprudenza, e di 5.410 unità di personale tecnico-amministrativo con contratto di 3 anni, non rinnovabile. Una quota più elevata di Aupp, in rapporto alla domanda di giustizia, è stata destinata agli uffici del Mezzogiorno. In coerenza con gli obiettivi del Piano, la distribuzione ha infatti privilegiato gli uffici caratterizzati da tempi di definizione più elevati e da un arretrato più consistente (Fig. 5.4).

Figura 5.4 L'allocazione iniziale degli Aupp



Le aree più scure indicano i tribunali a cui è stato assegnato un numero di addetti, in rapporto alla domanda di giustizia, più elevato rispetto agli altri uffici. Dati a livello di tribunale.

Fonte: Elaborazione su dati del Ministero della Giustizia

La programmazione e la disciplina originarie hanno subito alcune modifiche: tra queste, l'ampliamento a 9.760 unità del secondo contingente di Aupp e la proroga al 30 giugno 2026 della scadenza dei contratti di lavoro già sottoscritti alla data del 25 marzo 2024, con lo scopo di preservare il capitale umano e contrastare il fenomeno delle dimissioni che aveva caratterizzato il primo periodo di attuazione[15].

In una logica di stretta complementarità con l'investimento in capitale umano, il PNRR Giustizia ha previsto un secondo asse di intervento dedicato alla *digitalizzazione* (*Investimento M1C1-1.6.2 "Digitalizzazione del Ministero della Giustizia"*). Le risorse — pari a 133 milioni di euro — finanziano la dematerializzazione di 7,7 milioni di fascicoli (originariamente 10 milioni[16]) entro giugno 2026 e lo sviluppo di strumenti avanzati di analisi dei dati (progetto *Datalake* Giustizia). Le due componenti concorrono alla costruzione di un progetto unitario volto a valorizzare il patrimonio informativo della giustizia, trasformandolo in un *asset* strategico a supporto dell'innovazione organizzativa e del governo del settore.

Al 31 dicembre 2025 risulta completata la digitalizzazione di oltre 7,8 milioni di fascicoli giudiziari, superando il *target* previsto[17]. Il progetto *Datalake* prevede la realizzazione entro giugno 2026 di sei componenti o "sistemi di conoscenza". Tra questi figurano: la realizzazione di cruscotti di monitoraggio per la più efficace gestione degli uffici giudiziari; la predisposizione di cruscotti statistici di valutazione dell'andamento del sistema, volti ad accrescere la trasparenza e a favorire meccanismi di *benchmarking* tra uffici; la realizzazione di strumenti di statistica avanzata, in ambito civile e penale, per migliorare la capacità analitica e supportare processi decisionali più informati [18].

A questi investimenti si affiancano *riforme normative* finalizzate a stabilizzare nel medio termine i risultati conseguiti. La riforma del processo civile[19] ha introdotto misure di semplificazione e razionalizzazione e rafforzato gli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (milestone *M1C1-R1.4 Riforma del processo civile*). Il D. Lgs. 151/2022 ha reso l'UPP componente ordinaria del sistema organizzativo, estendendone l'applicazione a tutte le tipologie di uffici giudiziari. La milestone *M1C1-1.8 – Digitalizzazione della Giustizia*, raggiunta a fine 2023, prevede la gestione elettronica obbligatoria di tutti i documenti e il completamento del processo civile telematico, nonché la realizzazione di una banca dati delle decisioni civili gratuita, pienamente accessibile e consultabile[20].

2.1.1 Le misure straordinarie introdotte nell'estate del 2025

Il *trend* di riduzione della durata dei processi registrato al 30 giugno 2025 (-27,8% rispetto al 2019) ha innescato l'esigenza di intervenire con misure straordinarie per sostenere le sedi

giudiziarie in più marcata difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi PNRR (D.L. 8 agosto 2025, n. 117).

Tra le principali si segnalano: il *trasferimento temporaneo*, su base volontaria e con indennità dedicata, di magistrati alle corti di appello individuate dal CSM come maggiormente in difficoltà, fino a 20 unità; *l'applicazione a distanza* nei tribunali di magistrati ordinari (anche fuori ruolo), fino a 500 unità, per la definizione da remoto di almeno 50 procedimenti civili l'anno. A coloro che aderiscono è riconosciuta un'indennità economica aggiuntiva, oltre a un *bonus* di anzianità valido per il primo trasferimento successivo. Per la Corte di Cassazione, è prevista la facoltà per il Primo Presidente di *applicare alle sezioni civili fino a 50 magistrati dell'ufficio del massimario*. A dicembre 2025 risultavano trasferiti 18 magistrati in 9 corti di appello, mentre nei tribunali era stata coperta meno della metà dei 500 posti previsti.

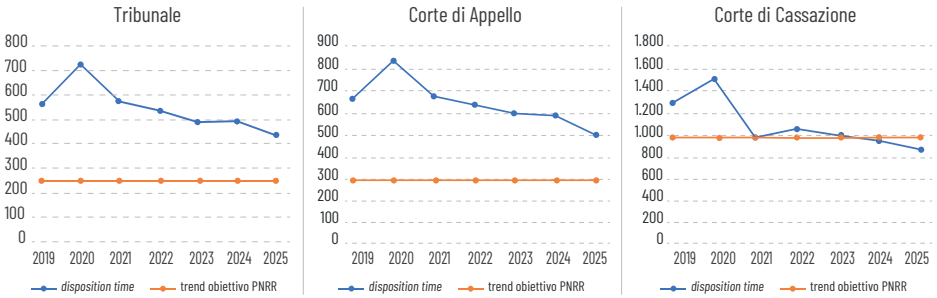
Il decreto ha, altresì, introdotto in via temporanea, una disciplina straordinaria del tirocinio dei magistrati funzionale a rafforzarne la partecipazione alle attività giurisdizionali, in particolare presso le corti di appello. Inoltre, per le controversie in materia previdenziale e assistenziale soggette ad accertamento tecnico preventivo (ATP) obbligatorio (art. 445-bis c.p.c.), sono state introdotte alcune modifiche procedurali, funzionali a snellire le tempistiche dei procedimenti in cui la consulenza tecnica assume valore centrale

2.2 Lo stato di avanzamento e gli obiettivi raggiunti a fine 2025. Risultati diversi in Cassazione e negli uffici di merito. La progressiva diminuzione delle differenze di *performance*

Come indicato nel § 1, secondo gli ultimi dati rilasciati dal Ministero della giustizia, a fine febbraio 2026, la riduzione della durata dei processi rispetto al 2019 (*baseline*) aveva raggiunto il -34,7%, beneficiando dell'impatto delle misure straordinarie approvate ad agosto[21].

I progressi non sono stati omogenei tra le diverse tipologie di uffici giudiziari. Il contributo più rilevante alla riduzione dei tempi è ascrivibile alla Corte di Cassazione (-33,8% a fine 2025) che ha sensibilmente aumentato la propria capacità di smaltimento. In particolare, il rapporto tra procedimenti definiti e iscritti (*clearance rate*) è passato da un valore di 0,85 del 2019 ad uno di 1,30 del 2025, anche grazie all'aumento delle definizioni. Nei tribunali e nelle corti di appello il calo risulta, invece, più contenuto (rispettivamente -21,8% e -24,8% a fine 2025 rispetto al 2019) (Fig. 5.5). Nei tribunali, il processo di riduzione dei tempi di definizione ha subito un rallentamento nel biennio 2024-25, anche in conseguenza dell'aumento delle nuove iscrizioni[22].

Figura 5.5 Durata dei procedimenti per tipologia di ufficio



Il grafico riporta la durata stimata dei procedimenti misurata con l'indicatore *disposition time*. I dati considerano esclusivamente i procedimenti contenziosi (*civil and commercial litigious cases*) secondo la classificazione della Cepej. La linea rossa indica l'obiettivo di riduzione come inizialmente declinato dal Ministero della giustizia: -56% per tribunali e corti di appello e -25% per la Corte di Cassazione.

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia

L'analisi per macroarea territoriale evidenzia dinamiche differenziate. Tra i 2019 e il 2025, nei tribunali del Mezzogiorno, la durata dei procedimenti civili contenziosi[23] si è ridotta del 17,7%, a fronte di un incremento del 6,6% registrato nei tribunali del Centro-Nord. In conseguenza di tali andamenti, il divario tra la due aree si è sensibilmente attenuato: mentre nel 2019 la durata media nel Centro Nord era inferiore del 36,0% rispetto a quella del Mezzogiorno, nel 2025 il differenziale risulta pari al 17,1%. Nel complesso, si rileva una progressiva diminuzione delle differenze di *performance* tra gli uffici giudiziari. Nel periodo 2019-2025, la distanza tra i tribunali più lenti e quelli più rapidi — misurata attraverso il confronto tra il 90° e il 10° percentile della distribuzione della durata — si è ridotta del 27,1%. Tra i tribunali del Mezzogiorno la riduzione è stata del 30,9%.

Diversa è stata la dinamica nelle corti di appello: la durata dei procedimenti si è ridotta in entrambe le aree del Paese. Inoltre, la contrazione è risultata maggiore nel Centro Nord (-30,4%) rispetto al Mezzogiorno (-20,3%). Anche per le corti di appello si è avuto un processo di convergenza, sebbene più contenuto: la distanza tra le sedi più lente e quelle più rapide si è ridotta del 9,4%.

2.2.1 La riduzione dell'arretrato

Quanto all'arretrato, ferma la rimodulazione degli obbiettivi intervenuta nel 2023 (cfr., in § 2, *Riquadro: Gli obiettivi PNRR di riduzione della durata dei procedimenti e dell'arretrato*), alla fine del

2024 le corti di appello avevano pressoché azzerato le pendenze rilevanti ai fini del raggiungimento del *target* (-99,4%). Nei tribunali, la percentuale di smaltimento era del 93,2%, di poco inferiore al *target* previsto[24]; al 30 giugno 2025 la percentuale era comunque salita al 94,9%.
Lo smaltimento delle pendenze rilevanti per il *target* fissato per giugno 2026 (quelle accumulate nel periodo 2018–2022, nelle corti di appello, e 2017–2022, nei tribunali) procede con un ritmo coerente con il raggiungimento dell'obiettivo rimodulato. A fine 2025 le riduzioni registrate erano pari a -86,1% nei tribunali e -86,7% nelle corti di appello[25].
Anche se si riguarda all'arretrato Pinto, i progressi sono stati comunque significativi. Al fine 2025 i procedimenti ultra-triennali pendenti nei tribunali risultavano inferiori del 46,8% rispetto al 2019; nelle corti di appello i procedimenti ultra-biennali si erano ridotti del 53,2%.

2.3 Una valutazione di impatto del rafforzamento dell'UPP

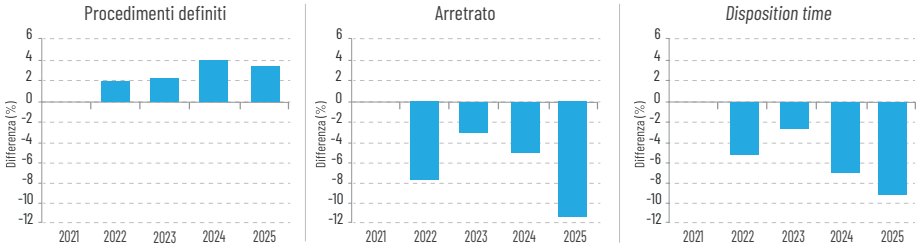
Per quanto siano note le considerazioni di chi ritiene che la rimodulazione degli obiettivi e la riduzione delle sopravvenienze abbiano inciso in misura non marginale sul raggiungimento degli obiettivi e sul miglioramento dei dati relativi ad arretrato e *disposition time*, è utile qui valutare, in una prospettiva più strategica se – e in quale misura – il PNRR abbia avuto un impatto sul funzionamento degli uffici giudiziari. Ciò implica valutarne sia gli effetti quantitativi, sia quelli qualitativi, verificando se l'investimento abbia innescato reali innovazioni nei modelli di lavoro degli uffici giudiziari, con effetti apprezzabili nel medio-lungo periodo e destinati ad incidere oltre che sullo smaltimento dell'arretrato e sulla riduzione dei tempi di definizione, anche sulla qualità della risposta di giustizia, sull'uniformità e prevedibilità delle decisioni.
Al riguardo, le analisi disponibili indicano che l'UPP ha contribuito a migliorare il funzionamento degli uffici giudiziari, per quanto le potenzialità non siano state appieno valorizzate.

2.3.1 Risultati diversi a seconda della differente consistenza degli UPP e delle eterogenee condizioni iniziali di produttività degli uffici giudiziari

In primo luogo, alcune analisi riferite al periodo 2019-25 evidenziano che gli uffici che hanno ricevuto un numero più elevato di addetti hanno registrato una riduzione maggiore dell'arretrato e una dinamica migliore delle definizioni e del *disposition time* rispetto agli altri (Fig. 5.6)[26].
L'effetto è stato più pronunciato per i procedimenti nelle materie con durata più elevata, in coerenza con il *focus* del PNRR sull'abbattimento dell'arretrato.
L'apporto degli addetti risulta, tuttavia, più elevato nei tribunali che già prima della pandemia mostravano livelli di produttività maggiori, evidenziando che gli uffici caratterizzati da una più

solida capacità organizzativa hanno saputo sfruttare meglio il potenziale delle nuove risorse. Non emergono, invece, differenze tra macroaree, una indicazione del fatto che le condizioni iniziali più complesse del Mezzogiorno non hanno limitato la possibilità di beneficiare dell'UPP. Analogamente, non si riscontrano differenze riconducibili alla dimensione dei tribunali, suggerendo l'assenza di effetti di scala.

Figura 5.6 Gli effetti dell'ufficio per il processo sul funzionamento della giustizia civile



La figura mostra, per il periodo 2021-2025, le differenze percentuali rispetto al 2021 nella dinamica dei procedimenti definiti (pannello di sinistra), dell'arretrato ultra-triennale (pannello centrale) e del *disposition time* (pannello di destra), tra i tribunali ad alta e a bassa intensità di trattamento. I gruppi sono individuati sulla base del numero di addetti all'UPP ricevuti: appartengono al gruppo ad alta (bassa) intensità di trattamento i tribunali che nella media del periodo 2022-25 hanno ricevuto un numero effettivo di addetti all'UPP, in rapporto al numero di procedimenti iscritti, superiore (inferiore) alla mediana. Il *disposition time* e l'arretrato sono calcolati su tutti i procedimenti civili con l'esclusione dell'attività del giudice tutelare, dell'accertamento tecnico preventivo, del ricevimento e della verbalizzazione di dichiarazioni giurate, delle procedure concorsuali e delle esecuzioni mobiliari e immobiliari e dei fallimenti.

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia

Con alcune ipotesi semplificative, il contributo degli Aupp è stimabile in circa 100.000 procedimenti definiti in più all'anno, concentrati tra quelli che erano pendenti da più lungo tempo. In media, questo corrisponde a circa 20 procedimenti definiti in più all'anno per addetto: un contributo, che seppure positivo, appare ancora contenuto.

2.3.2 Il differente impatto sui modelli di lavoro in Cassazione e negli uffici di merito

Sul piano delle innovazioni nei modelli di lavoro, il quadro è differenziato.

Per diversi aspetti è risultata positiva l'esperienza della *Corte di Cassazione*, dove l'integrazione dell'UPP nei processi di lavoro si è dimostrata complessivamente più efficace. Il modello adottato dalla Corte si è fondato innanzitutto su una analisi approfondita dell'esistente – condotta con il supporto dell'Università – che ha permesso di individuare le principali cause di rallentamento e di riprogettare in modo mirato i flussi di lavoro. Un elemento cardine è stata la scelta di configu-

rare l'UPP come snodo organizzativo della sezione, dotato di funzioni di spoglio e classificazione dei ricorsi, di ricerca giurisprudenziale e di raccordo operativo con le cancellerie. Determinante è stata inoltre l'introduzione di un *cruscotto di monitoraggio* che fornisce ai presidenti di sezione e ai magistrati dati in tempo reale sui volumi e sulla complessità dei ricorsi in ingresso, sui procedimenti trattati in udienza e sui tempi di deposito e definizione, migliorando la programmazione delle attività e il controllo delle *performance*. Quanto ai processi di lavoro, una innovazione di rilevo è stata l'adozione di un *modello evoluto di esame preliminare dei ricorsi*, organizzato non solo per materie, ma anche per questioni oggetto dell'impugnazione. Tale approccio ha consentito di predisporre ruoli di udienza monotematici, accelerando la trattazione dei ricorsi e favorendo il consolidamento degli orientamenti giurisprudenziali, un fattore essenziale non solo per garantire certezza del diritto, ma anche per disincentivare il contenzioso attesa la funzione nomofilattica propria della Corte di Cassazione.

Negli *uffici di merito*, invece, le esperienze risultano molto diversificate, con livelli di implementazione e modelli organizzativi eterogenei, influenzati dalle specificità dei contesti territoriali e dalle diverse capacità organizzative delle singole sedi. Nel complesso, i dati di monitoraggio del Ministero della Giustizia suggeriscono che il cambiamento organizzativo non si è ancora pienamente realizzato[27].

Tanto per più ragioni: l'eccesso di discrezionalità e flessibilità riconosciuta ai responsabili dei singoli uffici giudiziari nel definirne ruolo e mansioni; la tendenza a utilizzare il nuovo personale per colmare le storiche carenze di organico amministrativo; la propensione di molti magistrati a proseguire — in assenza di percorsi di formazione specifica — in un approccio individuale nell'organizzazione del lavoro giudiziario, senza così cogliere importanza, ruolo e potenzialità degli Aupp. In molti casi, l'UPP continua a essere strutturato principalmente come supporto al singolo magistrato, piuttosto che come unità organizzativa al servizio di una sezione o di un'articolazione dell'ufficio. Questa impostazione, che attribuisce agli addetti un ruolo prevalentemente di assistenza individuale, non produce una reale innovazione dei processi di lavoro e limita la piena valorizzazione delle potenzialità organizzative dell'UPP.

3. Le prospettive future

Come segnalato, tanto i risultati in termini di riduzione dei tempi di definizione e dell'arretrato, quanto l'intensità delle innovazioni nei processi di lavoro, non sono stati omogenei nei differenti uffici giudiziari.

Le potenzialità che gli investimenti del PNRR hanno messo a disposizione non sono state ovunque colte e valorizzate nella stessa misura. Le ragioni sono molteplici e occorre tenerne conto nel guardare alla fase che si apre con la chiusura del Piano.

Le prospettive si articolano lungo *cinque direttrici complementari*:

- stabilizzare il metodo per obiettivi misurabili, attraverso un dialogo strutturato tra le istituzioni e il rafforzamento dei sistemi informativi (§ 3.1);
- consolidare e ripensare l'Ufficio per il processo, ridefinendone i compiti, valorizzando l'intelligenza artificiale e riallineando le competenze del personale (§ 3.2);
- adottare politiche differenziate per i diversi uffici giudiziari, fondate su una conoscenza approfondita dei fabbisogni e su una visione strategica delle politiche del personale (§ 3.3);
- proseguire nella razionalizzazione della geografia giudiziaria, sfruttando i benefici di scala e specializzazione documentati dalla letteratura empirica (§ 3.4);
- introdurre meccanismi più efficaci di riallineamento tra risorse e carichi di lavoro, anche attraverso la trattazione a distanza (§ 3.5).

Le prospettive indicate muovono da una constatazione comune: il PNRR ha impresso al sistema giudiziario un *metodo fondato su obiettivi, monitoraggio e innovazione organizzativa* che, in forme e con risultati differenziati, ha prodotto progressi significativi nella riduzione dei tempi e dell'arretrato.

La sfida che si apre con la chiusura del Piano è duplice.

Da un lato, evitare che i risultati conseguiti regrediscano per l'assenza delle condizioni — risorse, strumenti, coordinamento istituzionale — che li hanno resi possibili.

Dall'altro, riconoscere che la convergenza territoriale nei livelli di efficienza della giustizia civile richiede interventi strutturali di lungo periodo, che investano l'organizzazione degli uffici, la dimensione della rete giudiziaria, le politiche del personale e la capacità del sistema di adattarsi a una domanda sempre più dinamica.

La posta in gioco non è soltanto la rapidità della risposta giudiziaria, ma la tenuta di un'infrastruttura dalla quale dipendono la certezza dei diritti, la competitività dell'economia e la coesione territoriale del Paese.

3.1 Stabilizzare il metodo per obiettivi misurabili e rendicontabili

Il sistema giudiziario è stato indotto in questi anni a fare i conti con un metodo — mai seguito prima del PNRR — che ha imposto una non scontata attenzione alle *performance*, all'organizzazione del lavoro in vista del raggiungimento dei risultati predefiniti, al monitoraggio.

Un metodo basato sulla definizione di obiettivi puntuali e misurabili e su un percorso di monitoraggio costante del loro raggiungimento. È ora essenziale proseguire lungo questa traiettoria, preservando l'impostazione metodologica e scongiurando qualsiasi arretramento nelle dinamiche di riduzione dei tempi e dell'arretrato.

In questa direzione si muove il *Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029* (PSBMT) che, in linea con il PNRR, attribuisce alla giustizia civile un ruolo centrale, riconoscendone la funzione strategica per lo sviluppo del Paese. Il Piano conferma e rafforza gli obiettivi già avviati con il PNRR: ulteriore riduzione della durata dei procedimenti, abbattimento dell'arretrato, consolidamento dell'Ufficio per il processo, incremento delle risorse umane e piena digitalizzazione dei procedimenti[28].

Negli uffici giudiziari il *metodo PNRR orientato agli obiettivi* ha introdotto un approccio gestionale fondato sull'uso strutturato dei dati, promuovendo una maggiore capacità di programmazione, misurazione e monitoraggio dei risultati. Questo impianto metodologico ha contribuito alla *diffusione di una cultura dell'organizzazione* più consapevole, sia nella magistratura che nel personale amministrativo. Si tratta però di un *avanzamento ancora incompleto*, che necessita di essere consolidato e ulteriormente sviluppato, anche assicurando agli uffici un supporto continuativo e strumenti adeguati.

Il *dialogo istituzionale* e il *rafforzamento dei sistemi informativi* costituiscono le due condizioni necessarie perché questo metodo possa tradursi in una prassi stabile e non resti circoscritto alla fase straordinaria del Piano.

3.1.1 La necessità di un allineamento strategico tra Ministero della giustizia e CSM

Un approccio basato su obiettivi richiede un forte allineamento strategico e una collaborazione continuativa tra i principali attori istituzionali, in primo luogo il Ministero della Giustizia e il Consiglio Superiore della Magistratura. Tale collaborazione, pur essenziale per assicurare coerenza tra obiettivi, indirizzi organizzativi, politiche del personale e attività formative, non si è sviluppata in modo sistematico lungo l'intero arco del Piano. Per rafforzare il coordinamento istituzionale, va garantito un *dialogo più strutturato tra Ministero e Consiglio Superiore*, nel quale obiettivi di riduzione dell'arretrato e di attenuazione dei tempi di definizione delle liti, misure organizzative, carichi esigibili di lavoro, vanno definiti con un approccio coordinato. Un dialogo che includa anche forme continuative di ascolto dell'avvocatura.

In senso più ampio, è necessario un efficace coordinamento tra Ministero, Csm, Consiglio Nazionale Forense e Scuola superiore della magistratura in rapporto strutturato con gli uffici giudizia-

ri, anche per seguire in modo continuativo l'andamento e definire i mirati interventi necessari. Il metodo dovrebbe comprendere l'identificazione delle criticità prioritarie del sistema giudiziario; la definizione degli obiettivi strategici e operativi; la individuazione delle risorse umane, finanziarie e tecnologiche necessarie; la messa a punto di interventi, indicatori e modalità di monitoraggio. Andrebbero inoltre previste adeguate forme di pubblicità, così da garantire trasparenza e responsabilizzazione nei confronti dei cittadini.

3.1.2 Dati accurati per la definizione strategica degli obiettivi e per la valutazione degli impatti delle riforme processuali

Il metodo per obiettivi presuppone una base informativa adeguata, senza la quale la fissazione di obiettivi rischia di risolversi in un esercizio formale e il monitoraggio di restare privo di effettività.

Una condizione preliminare per colmare questo divario è la *disponibilità di dati accurati, granulari e tempestivi*, in grado di descrivere con precisione le dinamiche dei procedimenti e gli effetti delle innovazioni organizzative e processuali. In questa direzione, il consolidamento della componente dedicata alle statistiche avanzate del progetto *Datalake* rappresenta un tassello essenziale.

Al contempo, la disponibilità a livello centrale di informazioni e dati, oltre che di capacità di analisi statistica, è cruciale anche perché si possano adeguatamente valutare gli impatti delle riforme. Per rendere più efficace l'azione riformatrice è necessario *rafforzare la cultura della valutazione di impatto e adottare un approccio alle politiche fondato su evidenze empiriche*, superando la prassi di interventi – soprattutto di natura processuale – non preceduti da un'analisi degli effetti delle riforme precedenti né seguiti da una valutazione della loro efficacia. In questo quadro, rileva la mancanza, ad oggi, di valutazioni sull'effettiva funzionalità dei nuovi istituti introdotti dalla riforma del processo civile rispetto agli obiettivi dichiarati di accelerazione e riduzione del contenzioso.

La carenza di valutazioni *ex post* sulle riforme processuali non è priva di conseguenze sul piano delle politiche della giustizia. In assenza di evidenze empiriche sull'efficacia degli istituti introdotti, il legislatore tende a intervenire per successivi aggiustamenti normativi, alimentando un'instabilità del quadro processuale che di per sé contribuisce all'allungamento dei tempi e all'incertezza per gli operatori. Invertire questa dinamica richiede che la valutazione di impatto sia concepita non come un adempimento ulteriore, ma come una componente ordinaria del ciclo delle riforme.

3.1.3 Rafforzare la capacità tecnica del Ministero

Nella prospettiva delineata al precedente paragrafo, è essenziale *rafforzare la capacità tecnica del Ministero*, potenziando dotazioni e competenze informatiche e statistiche. In tale direzione, una leva decisiva consiste nel rendere più attrattivi i ruoli tecnici, prevedendo percorsi economici e di carriera più dinamici. Particolare rilievo assumerebbe l'istituzione di una carriera dirigenziale dedicata al personale tecnico.

3.2 Consolidare e rafforzare l'esperienza degli UPP. Innalzare la capacità organizzativa degli uffici giudiziari

L'organizzazione rappresenta una leva importante per l'efficientamento del sistema giustizia e per la riduzione dei persistenti divari territoriali. In questa prospettiva, l'UPP costituisce un'innovazione che avvicina l'Italia ai modelli presenti a livello internazionale, dove il lavoro in *team* e la specializzazione delle funzioni di supporto rappresentano standard consolidati.[29]
L'esperienza del PNRR ha mostrato le potenzialità dell'UPP, ma ha anche evidenziato che *la sola immissione di risorse non basta a generare un reale cambiamento organizzativo*: affinché il valore aggiunto dell'UPP possa esprimersi pienamente, sono necessarie alcune condizioni abilitanti.
Le evidenze presentate nel § 2.2 indicano che l'apporto degli addetti all'UPP è risultato più elevato nei tribunali già caratterizzati da una più solida capacità organizzativa. Ciò segnala che l'immissione di risorse, se non accompagnata da condizioni abilitanti sul piano organizzativo e gestionale, rischia di produrre effetti limitati proprio negli uffici che ne avrebbero maggior bisogno. Occorre dunque, da un lato, consolidare quanto avviato con il PNRR e, dall'altro, ripensare alcuni aspetti per rafforzarne l'impatto.

3.2.1 Ridefinire i compiti dell'UPP e innalzare la cultura organizzativa di magistrati e dirigenti amministrativi per innovare i processi di lavoro

L'UPP previsto dal PNRR ha fatto leva soprattutto sull'immissione di nuova forza lavoro, lasciando agli uffici un ampio margine di discrezionalità nella definizione dei modelli organizzativi. Questa scelta ha agevolato un inserimento rapido del personale, ma ha anche evidenziato, soprattutto negli uffici di primo e secondo grado, *limiti e disomogeneità nella capacità di sviluppare progetti organizzativi realmente orientati alla revisione dei processi di lavoro*.
Le ragioni di questa incompleta valorizzazione — eccesso di discrezionalità nella definizione di ruolo e mansioni, impiego sostitutivo del personale per colmare carenze di organico amministrativo, resistenza ad abbandonare un approccio individuale nell'organizzazione del lavoro

– sono state illustrate al § 2.2.2 e confermano la necessità di un intervento lungo due principali direttrici:

- la definizione di criteri minimi generali, in grado di orientare gli uffici nella predisposizione dei modelli organizzativi;
- il potenziamento dell'attività di formazione, in primo luogo della magistratura, con percorsi mirati a sviluppare competenze gestionali e una più solida cultura dell'organizzazione.

I *criteri minimi* dovrebbero guidare l'elaborazione di progetti organizzativi condivisi tra dirigenza giudiziaria e dirigenza amministrativa, nei quali l'UPP sia valorizzato come *snodo organizzativo dell'ufficio* al quale siano delegate attività chiaramente orientate ad analizzare anche con criteri qualitativi le pendenze e le sopravvenienze, a organizzare e gestire conseguentemente le udienze, a ridurre e semplificare le attività ripetitive, a rendere più fluido e celere il transito dei fascicoli, a migliorare il coordinamento interno alle sezioni e a rafforzare l'integrazione con le cancellerie.
L'introduzione di tali criteri, con funzione di indirizzo e supporto, dovrebbe *preservare la necessaria duttilità dello strumento*, evitando irrigidimenti poco compatibili con la complessità e l'eterogeneità dell'organizzazione giudiziaria e l'eterogeneità che connota le diverse tipologie di uffici (legittimità e merito e, tra questi ultimi, quelli di grande, media e piccola dimensione). In questa direzione, sarebbe opportuno il ricorso a strumenti di *soft law*, in grado di orientare le scelte organizzative e favorire la diffusione di buone pratiche.
A ciò dovrebbe affiancarsi un robusto investimento nella *formazione*. La formazione dovrebbe accompagnare l'intero percorso professionale del magistrato, fin dal suo ingresso in carriera, e non essere riservata ai soli titolari di funzioni direttive e semidirettive, così che il tema dell'organizzazione diventi un patrimonio condiviso e non esclusivo del dirigente dell'ufficio. Un percorso formativo analogo dovrebbe essere previsto anche per la dirigenza amministrativa, includendo momenti di formazione congiunta, così da rafforzare un linguaggio condiviso, strumenti comuni e una *governance* realmente integrata degli uffici. Anche in questa prospettiva la collaborazione e l'allineamento tra tutti gli attori istituzionali – Ministero, CSM e Scuola Superiore della magistratura – costituiscono un fattore essenziale.

3.2.2 Valorizzare l'IA per avanzare nell'innovazione organizzativa

L'ingresso delle tecnologie di intelligenza artificiale (IA) è destinato a incidere in modo significativo sul funzionamento dell'Ufficio per il processo. Le soluzioni basate su IA possono infatti supportare in maniera sistematica molte delle attività conoscitive e organizzative oggi affidate all'UPP, ampliandone la capacità operativa e innalzando gli standard di qualità e tempestività. Le tecniche di IA rappresentano già un valido ausilio in diversi ambiti: dalla classificazione del ca-

rico giudiziale alla sintesi degli atti con estrazione dei fatti rilevanti, dalla ricerca giurisprudenziale all'individuazione dei presupposti di mediabilità, fino all'elaborazione statistica dei dati[30].
L'integrazione dell'IA nell'operatività dell'UPP non costituisce soltanto un'evoluzione tecnologica, ma può divenire un vero e proprio *fattore di innovazione organizzativa*, innescando cambiamenti nei processi di lavoro[31].
L'adozione di strumenti comuni può inoltre contribuire a compensare differenze organizzative e gestionali tra uffici, configurandosi come un *elemento di riequilibrio territoriale*.
L'efficacia di tali strumenti dipende, tuttavia, dalla *capacità degli uffici di integrarli nei propri processi di lavoro*, il che riconduce alla questione delle competenze e dell'attrattività del personale affrontata nel paragrafo seguente.

3.2.3 Allineare le competenze degli Aupp agli sviluppi digitali e rafforzare l'attrattività del sistema

La transizione verso modelli organizzativi tecnologicamente abilitati è destinata *ridefinire il ruolo degli Aupp*, chiamati a svolgere sempre più la funzione di interfaccia qualificata tra giudici e tecnologia, con il compito di estrarre valore dai nuovi strumenti digitali e tradurre gli *output* tecnologici in proposte operative. Tale evoluzione richiede un *adeguamento delle competenze degli Aupp* e, più in generale, del personale amministrativo della giustizia, nonché una trasformazione dei profili professionali negli uffici giudiziari[32]. Accanto alla preparazione giuridica, assumono rilievo crescente le competenze digitali, statistiche e organizzative, indispensabili per interpretare i dati e gli output generati dai nuovi strumenti tecnologici e convertirli in indicazioni utili alla programmazione e alla gestione delle attività degli uffici giudiziari.
Lo sviluppo di tali competenze potrebbe essere sostenuto anche sul versante formativo, arricchendo i percorsi universitari e integrando le tradizionali discipline giuridiche con contenuti digitali, statistici e manageriali. Parallelamente, è fondamentale rafforzare la capacità di attrazione e *retention* del sistema, offrendo percorsi professionali stabili e prospettive di crescita economica e di carriera. In questa logica, assume rilievo la valorizzazione del ruolo degli Aupp, attraverso la definizione di un profilo professionale che ne riconosca e valorizzi le funzioni.

3.2.4 Distribuire il personale UPP secondo i bisogni strutturali degli uffici

Il Ministero ha avviato la stabilizzazione di 9.368 unità di personale UPP assunto con fondi del PNRR, pari a circa l'80% delle risorse attualmente in servizio[33]. Va considerato che le dotazioni previste dal PNRR per tribunali, corti di appello e Corte di Cassazione erano state calibrate per supportare un piano straordinario di riduzione dell'arretrato e dei tempi della giustizia, in un contesto caratterizzato da un carico giudiziario più elevato e da processi ancora poco digitaliz-

zati. Nel quadro attuale, appare opportuna una riflessione sulla dimensione ottimale dell'UPP in una prospettiva più fisiologica e che tenga conto dell'impatto delle innovazioni tecnologiche sui fabbisogni di personale. Analogamente, la distribuzione delle risorse effettuata durante il PNRR rispondeva ad una logica straordinaria, destinando più risorse agli uffici con maggiori difficoltà. In una prospettiva di maggiore efficienza e sostenibilità, la futura allocazione delle risorse dovrebbe *privilegiare criteri maggiormente ancorati ai flussi in entrata e ai bisogni strutturali degli uffici giudiziari*. Si tratta, come si vedrà nel paragrafo che segue, di una scelta che presuppone una conoscenza approfondita delle specificità dei singoli uffici e della natura – organizzativa o strutturale – delle difficoltà che ne condizionano le *performance*.

3.2.5 Rafforzare la capacità organizzativa, realizzare i cruscotti di monitoraggio

Per il rafforzamento della capacità organizzativa degli uffici giudiziari è necessario intervenire su un ulteriore fronte. Nel sostenere il cambiamento organizzativo è fondamentale, in particolare, dotare gli uffici giudiziari di strumenti di *court management* che consentano di monitorare in tempo reale i flussi e le *performance* individuali e complessive, con indicatori sia di quantità che di qualità, e che siano di supporto alla pianificazione delle attività e all'allocazione delle risorse e dei carichi di lavoro. I dati, in questa prospettiva, sono uno strumento necessario per gestire la complessità organizzativa, ottimizzare i processi e prendere decisioni informate e tempestive. Se integrati con l'uso delle nuove tecnologie e degli algoritmi di AI, consentirebbero di identificare tempestivamente eventuali criticità ed effettuare simulazioni di scenario che valutano *ex ante* l'effetto di interventi organizzativi.
Al riguardo, la realizzazione di *cruscotti di monitoraggio* rientra tra gli obiettivi del progetto *Datalake*, finanziato dal PNRR. Per il settore civile è prevista l'attivazione di uno specifico portale destinato a tribunali e corti di appello, la cui implementazione poggia su un'infrastruttura unificata per la raccolta, l'archiviazione e l'analisi dei dati giudiziari. Attraverso questo strumento i dirigenti degli uffici e i presidenti di sezione potranno accedere in modo integrato ai dati dei registri giudiziari, monitorando flussi, carichi di lavoro e performance delle singole sezioni lungo più dimensioni. È prioritario, quindi, consolidare i risultati conseguiti e garantirne gli sviluppi. Parallelamente, è essenziale rafforzare la capacità tecnica negli uffici giudiziari, potenziando dotazioni e competenze informatiche e statistiche.

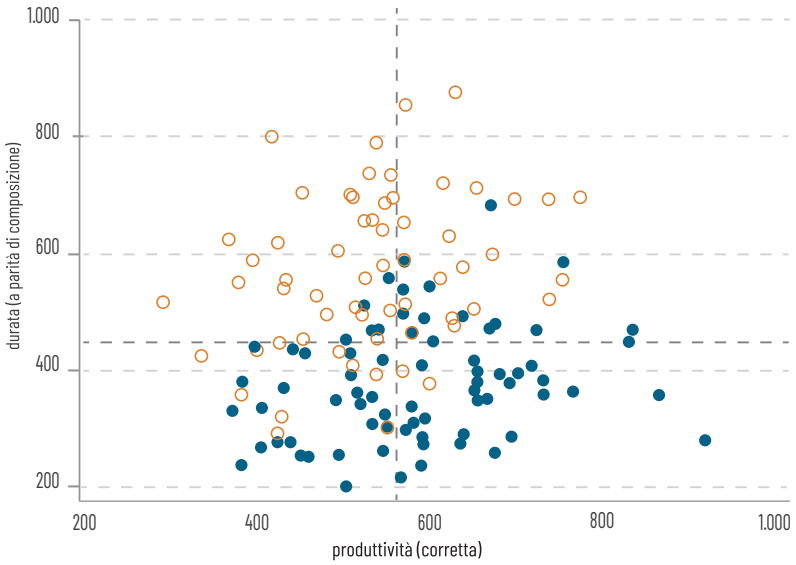
3.3 I divari territoriali: misure differenziate per i diversi uffici giudiziari e una visione strategica delle politiche del personale

Come evidenziato nel § 1.1, le differenze nei tempi di definizione tra Mezzogiorno e Centro-Nord restano consistenti.

I divari territoriali sono riconducibili a un insieme complesso e interdipendente di fattori, difficili da isolare sul piano empirico. La letteratura conferma questa complessità: non sono state rilevate correlazioni significative tra durata dei procedimenti e produttività dei tribunali[34], il che suggerisce che i tempi di definizione non dipendono esclusivamente dalla produttività degli uffici, ma derivano dall'interazione di molteplici variabili strutturali e organizzative[35].

Una comprensione più fine dei meccanismi sottostanti è offerta dalla classificazione dei tribunali in quattro gruppi sulla base delle mediane della durata dei procedimenti e della produttività. Tra questi, i due gruppi caratterizzati da tempi di definizione elevati e da una significativa presenza di uffici del Mezzogiorno, si differenziano per dinamiche opposte. Il primo si caratterizza per bassa produttività associata a una dotazione di risorse relativamente più elevata, circostanza che evidenzia la sussistenza di possibili inefficienze organizzative. Nel secondo, invece, tempi lunghi sono associati ad elevati livelli di produttività, il che attesta la presenza di squilibri tra risorse disponibili e carichi di lavoro, che incidono negativamente sulla durata dei procedimenti[36]. (Fig. 5.7).

Figura 5.7 Durata dei procedimenti civili e produttività dei tribunali



I pallini blu si riferiscono ai tribunali del Centro Nord mentre i cerchi rossi a quelli del Mezzogiorno. Sia la durata dei processi sia la produttività (procedimenti definiti in rapporto ai giudici) sono corretti per fattori di composizione (la diversa complessità delle materie trattate, cfr. Cugno et al, 2022).

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia 2025

Queste evidenze segnalano la *necessità di adottare politiche differenziate*, calibrate sulle caratteristiche e sui fabbisogni specifici dei diversi uffici giudiziari. Per alcuni, è necessario intervenire incrementando la produttività e migliorando l'organizzazione interna; per altri si rendono necessari interventi volti a riequilibrare il rapporto tra risorse disponibili e carichi di lavoro. La distinzione tra queste due tipologie di criticità è cruciale per evitare che interventi indifferenziati — come un incremento uniforme delle risorse — risultino inefficaci negli uffici dove il problema è prevalentemente organizzativo, o insufficienti in quelli dove lo squilibrio è di natura strutturale

In questa prospettiva, assume un ruolo centrale la definizione di politiche del personale strutturate e integrate, sostenute da una visione strategica capace di superare un approccio meramente burocratico alla gestione delle risorse. Un orientamento di questo tipo si fonda su due condizioni.

La prima è una *conoscenza approfondita e tempestiva dei fabbisogni*, resa possibile da un'infrastruttura informativa robusta e integrata, capace di combinare dati di dettaglio provenienti dagli uffici giudiziari e informazioni di tipo "aziendale", in particolare quelle relative al personale (togato, onorario e amministrativo). Ciò richiede interoperabilità delle basi informative e condivisione dei dati. Anche in questa prospettiva il consolidamento degli obiettivi PNRR relativi alla realizzazione di una piattaforma di riferimento per una *governance* dei dati avanzata e integrata rappresenta un tassello essenziale.

La seconda condizione riguarda l'*acquisizione all'interno dell'Amministrazione di competenze tecniche* indispensabili per sfruttare appieno le potenzialità dell'analisi avanzata dei dati e delle tecnologie emergenti. L'evoluzione tecnologica consente oggi di stimare i fabbisogni in chiave predittiva, modellando l'andamento della domanda di giustizia, le dinamiche di turnover e gli effetti di riforme normative o organizzative. L'integrazione di strumenti analitici avanzati renderebbe possibile programmare la distribuzione delle risorse in modo più coerente con gli obiettivi complessivi del sistema, cogliendo le complementarità tra i diversi profili professionali e garantendo un impiego più efficiente delle risorse disponibili.

3.4 Non indietreggiare nella razionalizzazione della geografia giudiziaria per sfruttare economie di scala e specializzazione

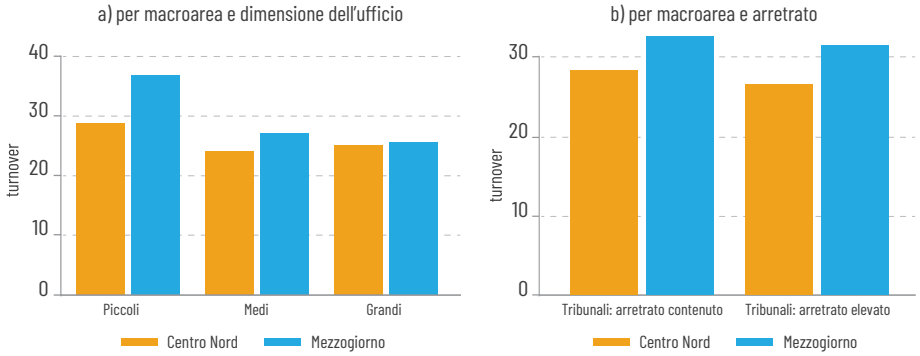
La definizione di politiche differenziate richiede, a sua volta, un assetto della rete degli uffici giudiziari che consenta adeguati livelli di specializzazione e attenui la vulnerabilità alle scoperture di organico. Su questo piano, *la razionalizzazione della geografia giudiziaria non è un obiettivo distinto dalla riduzione dei divari, ma ne costituisce un presupposto strutturale*.

La specializzazione è riconosciuta dalla letteratura e dalle principali istituzioni internazionali (OCSE, Cepej, Banca Mondiale) come uno dei fattori in grado di accrescere l'efficienza complessiva dei tribunali. Essa rappresenta inoltre una risposta necessaria alla crescente complessità della legislazione e alla necessita di integrare competenze extra-giuridiche.
Nel contesto italiano, tuttavia, la diffusione della specializzazione incontra un limite strutturale nella ridotta dimensione media degli uffici giudiziari: secondo la classificazione del CSM, oltre l'80% dei tribunali appartiene alle categorie "piccoli" o "mediopiccoli", un assetto che limita la possibilità di creare ruoli o sezioni specializzate.
Due recenti studi hanno evidenziato i benefici derivanti da un aumento della dimensione media degli uffici. Entrambi analizzano gli effetti della riforma della geografia giudiziaria del 2013, che ha previsto l'accorpamento di tribunali minori e la soppressione delle sezioni distaccate.
Per il settore civile, è stato stimato un incremento dei procedimenti definiti di circa il 5% e una riduzione del *disposition time* di analoga entità nelle materie e nelle sedi interessate dalla riforma[37]. I guadagni di efficienza risultano più marcati nelle materie complesse e nei tribunali inizialmente meno produttivi, che hanno beneficiato maggiormente di economie di scala e specializzazione. Risultati qualitativamente analoghi emergono per il settore penale[38]. Insieme ad aumenti di efficienza, sono stati documentati effetti di deterrenza della criminalità: nei circondari coinvolti si osserva una diminuzione dei reati contro il patrimonio nell'ordine del 6–8% e dei reati riconducibili alla criminalità organizzata nell'ordine del 7–13%.
È pertanto opportuno proseguire nel percorso di razionalizzazione avviato evitando arretramenti — come l'ipotesi di riapertura di tribunali soppressi — e valutando l'utilità di ulteriori interventi, anche in un'ottica di completamento della riforma del 2013[39].
Gli uffici di piccola dimensione, *oltre a non consentire livelli adeguati di specializzazione*, risultano più vulnerabili a:

- scoperture di organico:
- *turn-over* elevato;
- lvariazioni improvvise delle sopravvenienze.

Negli uffici italiani il *turn-over* è consistente**:** secondo i dati del Csm per il periodo 2020-24, nei tribunali il tasso di *turn-over* volontario è pari al 29,4% e in 24 uffici supera il 40%; nelle corti di appello si attesta al 21,84%. Incrementare la dimensione media degli uffici potrebbe contribuire a limitare il fenomeno (o i suoi effetti), che colpisce maggiormente gli uffici più piccoli e, tra questi, in misura particolare quelli del Mezzogiorno. Il maggiore *turn-over* nel Mezzogiorno non risulta invece correlato alla presenza di arretrato (Fig. 5.8).

Figura 5.8 Turn-over volontario nei tribunali 2020-24



Il grafico riporta il tasso di *turnover* volontario che misura il numero complessivo di 'uscite' nel quinquennio per trasferimento ad altro ufficio (tramutamento) e fuori ruolo (svolgimento di funzioni diverse da quelle giurisdizionali) in rapporto all'organico ad inizio periodo.

Fonte: elaborazioni su dati del Consiglio Superiore della Magistratura (2020-2024)

L'aumento della dimensione territoriale degli uffici può influire anche sulla domanda di giustizia. È stato rilevato che la riforma della geografia giudiziaria del 2013 ha determinato una diminuzione delle nuove iscrizioni concentrata nelle materie in cui la decisione di promuovere un'azione presenta un maggiore grado di discrezionalità[40]. Il rischio che una maggiore distanza fisica dagli uffici giudiziari possa ridurre l'accesso alla giustizia, soprattutto per le fasce più vulnerabili, va adeguatamente presidiato, sul piano organizzativo e tecnico. Tale rischio, tuttavia, risulta oggi significativamente attenuato dall'evoluzione tecnologica, che consente lo svolgimento di udienze da remoto, l'acquisizione telematica di atti e certificati e l'ampio ricorso alla trattazione scritta. Per le materie che richiedono un accesso diretto – come la volontaria giurisdizione – possono essere utilizzati gli *sportelli di prossimità*, che offrono servizi qualificati ai cittadini senza necessità di recarsi fisicamente in tribunale. Anche un assetto territoriale più razionale non può, tuttavia, eliminare del tutto gli squilibri temporanei tra risorse e carichi. La crescente imprevedibilità della domanda di giustizia e le dinamiche di *turnover* richiedono strumenti di riallocazione rapida delle risorse, che integrino la dimensione strutturale della riorganizzazione con meccanismi di flessibilità operativa.

3.5 Assicurare il tempestivo allineamento tra risorse e carichi di lavoro

La giustizia opera in un contesto sempre più dinamico. Prevedere la domanda è diventato più complesso a causa della rapidità delle trasformazioni sociali ed economiche e dell'emergere di

nuovi fenomeni che incidono sulla richiesta di tutela, spesso in modo disomogeneo sul territorio. Ne è un esempio il rapido aumento dei ricorsi in materia di cittadinanza e protezione internazionale, che negli ultimi anni ha gravato in misura significativa su alcune sedi. Anche dal lato dell'offerta, il sistema giudiziario si confronta con mutamenti rilevanti quali, ad esempio, la crescente presenza di donne in magistratura che richiede una gestione strutturata delle assenze legate alla maternità. Per rispondere efficacemente a tali dinamiche *la giustizia necessita di strumenti di gestione del personale più agili e adattivi*, in grado di *adeguare rapidamente le risorse ai carichi di lavoro*.

In questa direzione si colloca la scelta del legislatore del 2019 di istituire presso ciascun distretto una *pianta organica flessibile di magistrati*. Il modello prevede che una quota dell'organico sia attribuita al distretto e successivamente allocata ai singoli uffici, sulla base di criteri di priorità predeterminati, basati su indicatori oggettivi, quali il tasso di scopertura o di *turn-over* e l'incidenza di arretrato. *Lo strumento*, pensato per accrescere la flessibilità del sistema, nella pratica *ha mostrato un'efficacia limitata* a causa della scarsa appetibilità di queste posizioni, rimaste in larga parte vacanti.

A ciò si aggiunge la strutturale difficoltà di copertura di alcune sedi, soprattutto del Mezzogiorno, poco attrattive per collocazione geografica o per il contesto sociale di riferimento. A tale problema si è cercato di rispondere introducendo vincoli alla mobilità o con incentivi economici destinati alle cosiddette *sedi disagiate*[41]. Anche questi strumenti si sono rivelati non risolutivi.

Le prospettive potrebbero migliorare nei prossimi anni, grazie alla progressiva copertura dell'organico della magistratura conseguente all'espletamento dei concorsi in atto. Nondimeno, *l'evoluzione tecnologica consente oggi di immaginare soluzioni alternative, meno dipendenti dalla mobilità fisica del personale*. Lo strumento delle applicazioni a distanza, introdotto con il PNRR, fornisce un esempio di come la tecnologia, unitamente ai nuovi istituti processuali quali l'udienza da remoto o la trattazione scritta, abbia attenuato l'esigenza di prossimità fisica del giudice, consentendo la definizione da remoto di processi avviati presso un altro ufficio.

L'adesione volontaria ha tuttavia coperto meno della metà dei posti previsti, confermando i *limiti di un approccio fondato sulla sola incentivazione individuale*.

In tale direzione, andrebbero valutati — nel rispetto dei principi costituzionali di inamovibilità e giudice naturale — *meccanismi che, consentano di assicurare, al verificarsi di condizioni predeterminate, la trattazione a distanza di una parte del contenzioso ad opera di uffici giudi-*

ziari destinati a intervenire a supporto di quelli colpiti da picchi di domanda o da improvvise e consistenti scoperture, prevenendo così la formazione di nuovo arretrato. Analogamente, tali meccanismi potrebbero operare a supporto delle sedi con un rapporto cause arretrate per giudice molto elevato, così da accelerare lo smaltimento dell'arretrato residuo più risalente.

Note

1 A livello internazionale, esiste un'ampia letteratura che mostra come la qualità delle istituzioni, tra cui il sistema giudiziario, contribuisca a spiegare la maggior parte dei divari di sviluppo osservati tra i Paesi. Si vedano, tra gli altri, S. Knack e P. Keefer, *Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures*, *Economics and Politics*, 1995, vol. 7: 207-227; D. Acemoglu, S. Johnson e J.A. Robinson, *The colonial origins of comparative development: an empirical investigation*, *American Economic Review*, 2001, vol. 91: 1369-1401.

2 ISTAT, *Cittadini e giustizia civile – anno 2023*, secondo cui il 45,8% di coloro che hanno o hanno avuto un'esperienza diretta col sistema della giustizia civile si è dichiarato poco o per nulla soddisfatto.

3 M. Cugno, S. Giacomelli, L. Malgieri, S. Mocetti e G. Palumbo, *La giustizia civile in Italia: durata dei processi, produttività degli uffici e stabilità delle decisioni*, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, 2022, 715. L'analisi è riferita al periodo 2016-2020.

4 *Il disposition time* fornisce una stima prospettica del tempo medio *prevedibile* di definizione dei procedimenti, mettendo a confronto il numero dei procedimenti pendenti alla fine del periodo di riferimento con quello dei procedimenti definiti nel periodo stesso.

5 Cosiddetti *civil and commercial litigious cases* secondo la classificazione della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (Cepej). Tali procedimenti sono anche quelli rilevanti ai fini del conseguimento degli obiettivi del PNRR (Circolare del Ministero della Giustizia 12 novembre 2021).

6 https://datiestatistiche.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/2025_Continuous_Monitoring_PNRR.pdf

7 https://www.gnewsonline.it/pnrr-calo-costante-dt-piu-vicino-target-40-nel-civile-entro-giugno-2026/

8 In considerazione delle modifiche alle modalità di calcolo dei definiti introdotte nel 2025 (cfr. § 2.2), per i tribunali sono stati esclusi dal confronto i procedimenti di accertamento tecnico preventivo (ATP) in materia previdenziale, che hanno un peso maggiore nel Mezzogiorno.

9 L'arretrato Pinto misura i procedimenti che hanno superato i termini di ragionevole durata fissati per legge. La L. 24 marzo 2001, n.89, ha fissato tale limite in tre anni per i tribunali, in due anni per le corti di appello e in un anno per la Corte di Cassazione.

10 S. Giacomelli e C. Menon, *Does weak contract enforcement affect firm size? Evidence from the neighbour's court*, *Journal of Economic Geography*, 2016, vol. 17: 1251-1282; A. Accetturo, A. Linarello e A. Petrella, *Legal enforcement and global value chains: micro-evidence from Italian manufacturing firms*, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, 2017, 397; G. Rodano *Judicial efficiency and bank credit to firms*, Banca d'Italia, *Temi di Discussione*, 2021, 1322; O. Bamieh, D. Coviello, A. Ichino e N. Persico, *Effect of business uncertainty on turnover*, *Journal of Labor Economics*, 2023, vol. 43: 319-348; Decarolis F., G. Mattera e C. Menon, *Delays at the Border: Court Efficiency and Delays in Public Contracts*, CEPR working paper, 2021; E. Ciapanna, S. Mocetti e A. Notarpietro, *The macroeconomic effects of structural reforms: an empirical and model-based approach*, *Economic Policy*, 2023, vol. 38: 243-285.

11 Non sono qui considerati gli investimenti in edilizia giudiziaria e gli investimenti e le riforme che interessano il solo settore penale.

12 Ministero della Giustizia, Circolare del 12 novembre 2021.

13 Prima della rimodulazione il Piano prevedeva, entro il 31 dicembre 2024, una riduzione dell'arretrato Pinto (ultra-triennali nei tribunali e ultra-biennali nelle corti di appello) del 65% nei tribunali e del 55% nelle corti di appello rispetto ai livelli del 2019. Al 30 giugno 2026 la riduzione richiesta era del 90% per entrambe le tipologie di uffici. Con la rimodulazione i *target* sono stati così ridefiniti: entro il 31 dicembre 2024, una riduzione del 95%

dei procedimenti che erano *già arretrati* al 31 dicembre 2019 - vale a dire i pendenti a fine 2019 iscritti fino al 2016 nei tribunali e fino al 2017 nelle corti di appello. Entro il 30 giugno 2026, una riduzione del 90% dei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2022 iscritti nel periodo 2017-2022 per i tribunali e 2018-2022 per le corti appello, ovvero già arretrati a fine 2022 o destinati a diventarlo se non definiti entro la scadenza del Piano.

14 Da destinare agli uffici coinvolti nel conseguimento degli obiettivi PNRR: tribunali ordinari, corti di appello e Corte di Cassazione.

15 Conseguentemente, il secondo ciclo di assunzioni è stato limitato a circa 4.000 ulteriori unità Aupp con contratto biennale.

16 La riduzione nel numero dei fascicoli da digitalizzare ha tenuto conto dell'estensione del *target* anche al settore penale, inizialmente escluso, i cui fascicoli sono generalmente di dimensioni maggiori.

17 Comunicazioni del Ministro della Giustizia sull'Amministrazione della Giustizia, 21 gennaio 2026.

18 I rimanenti tre sistemi sono funzionali a: l'anonimizzazione dei dati sensibili presenti nei documenti processuali e nelle basi dati che alimentano il *Datalake*; la realizzazione di strumenti di ausilio all'attività giurisdizionale in ambito civile e penale, grazie a una maggiore interoperabilità tra le diverse fonti di dati; la realizzazione di un sistema per la identificazione, dai dati strutturati e non strutturati, della relazione (familiare, personale etc…) che lega la vittima e l'autore del reato.

19 D. Lgs. 149/2022 di attuazione della L. 206/2021.

20 Si tratta di interventi inclusi tra gli obiettivi PNRR, ma finanziati con fondi nazionali. La Banca dati di merito consente la consultazione dei provvedimenti di tribunali e corti di appello. Si articola in un'area pubblica, con dati pseudonimizzati tramite tecniche di intelligenza artificiale, e in un'area riservata per la consultazione integrale e il caricamento degli atti. L'area riservata integra strumenti di ricerca avanzata, tra cui un *chatbot* basato su IA generativa per interrogazioni in linguaggio naturale.

21 https://www.gnewsonline.it/pnrr-calo-costante-dt-piu-vicino-target-40-nel-civile-entro-giugno-2026/

22 Nel 2024 le iscrizioni in Tribunale sono cresciute del 12,4% rispetto all'anno precedente. L'aumento ha rappresentato un elemento inatteso rispetto alle previsioni formulate in sede di definizione degli obiettivi del PNRR, considerando che le sopravvenienze civili risultavano in costante e significativa diminuzione da molti anni. Esso ha riguardato materie specifiche quali i diritti della cittadinanza (+ 89%), la protezione internazionale (+ 65,7 %), il lavoro (+ 14,6 %) e gli ATP previdenziali (+9 %). Nel 2025 le definizioni degli ATP previdenziali sono, per converso, cresciute del 36% su base annua, grazie alla richiamata introduzione della sospensione automatica del procedimento al momento del conferimento dell'incarico al CTU e alla sua applicazione anche ai procedimenti già avviati. Ne è conseguita una significativa riduzione delle pendenze nel corso dell'anno.

23 Al netto degli ATP previdenziali, esclusi dal calcolo per i motivi già esposti.

24 Il *target* è stato comunque raggiunto in considerazione del fatto che le regole europee consentono un margine di scostamento fino al 5%.

25 Comunicazioni del Ministro della Giustizia sull'Amministrazione della Giustizia, 21 gennaio 2026.

26 L'analisi si basa su una metodologia analoga a quella utilizzata in M. Cannella, M. Cugno, S. Mocetti, G. Palumbo e G. Volpe, *Gli effetti dell'ufficio per il processo sul funzionamento della giustizia civile*, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, 2024, 876.

27 Monitoraggio integrato PNRR: componente M1C1 – Capitale Umano e UPP, i cui risultati sono consultabili al seguente link https://datiestatistiche.giustizia.it/it/monitoraggio_integrato_pnrr.page

28 I nuovi obiettivi contenuti nel PSBMT prevedono, entro il 2028, una riduzione del 12% della durata dei procedimenti civili rispetto ai tempi raggiunti nel 2026; una riduzione del 90% delle cause civili ancora pendenti a fine 2025 avviate dopo il 2022, sia nei tribunali sia nelle corti di appello.

29 M. Cugno, S. Giacomelli, L. Malgieri, S. Mocetti e G. Palumbo, *La giustizia civile in Italia: durata dei processi, produttività degli uffici e stabilità delle decisioni*, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, 2022, 715.

30 Nel 2025 il Ministero della Giustizia ha avviato prime sperimentazioni di strumenti di IA basate su Copilot in attività di supporto all'amministrazione della giustizia, per migliorare l'organizzazione del lavoro, la classificazione delle informazioni e l'accessibilità dei dati.

31 In ambito comparato, il primo rapporto della CEPEJ sull'uso dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari (CEPEJ-AIAB, 17 febbraio 2025) ha censito 125 strumenti operativi in Europa a fine 2024, prevalentemente basati su tecniche di *machine learning* e trattamento del linguaggio naturale. Tra le esperienze più significative, in Austria la piattaforma Justiz 3.0, che ha completato la digitalizzazione integrale dei fascicoli civili e penali presso tutti i tribunali e le procure, integra progressivamente funzionalità basate sull'intelligenza artificiale a supporto del riconoscimento automatico dei testi e dell'elaborazione dei dati processuali (*Austrian Federal Ministry of Justice, IT Applications in the Austrian Justice System*, January 2025; FRA, *Digitalising Justice* - Austria, May 2025); in Germania, il sistema OLGA supporta la classificazione automatica di documenti nel contenzioso ad elevati volumi. Nel contesto italiano, l'Osservatorio permanente per l'uso dell'IA istituito presso il Ministero della Giustizia ha deliberato nel dicembre 2025 l'avvio di un programma di sperimentazione centralizzato con partenza dalla Corte di Cassazione (*Osservatorio ministeriale IA*, riunione del 1 dicembre 2025), nel solco della collaborazione già avviata tra il CED della Corte e la Scuola Universitaria Superiore di Pavia per lo sviluppo di strumenti di supporto alla ricerca giurisprudenziale e alla classificazione dei ricorsi.

32 Sul punto si veda anche G. Campo e A. Gaston, *Tra algoritmi e organizzazione della giustizia: l'Ufficio per il processo come laboratorio di nuove professioni pubbliche di mediazione tra diritto e intelligenza artificiale,* Questione giustizia, 2026.

33 L. n. 199 del 30 dicembre 2025. La selezione sarà riservata a chi abbia maturato almeno 12 mesi di servizio continuativo entro il 30 giugno.

34 La produttività misura l'efficienza di un processo produttivo, mettendo a confronto il risultato ottenuto e le risorse impiegate per ottenerlo.

35 M. Cugno, S. Giacomelli, L. Malgieri, S. Mocetti e G. Palumbo, *La giustizia civile in Italia: durata dei processi, produttività degli uffici e stabilità delle decisioni*, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, 2022, 715.

36 M. Cugno, S. Giacomelli, L. Malgieri, S. Mocetti e G. Palumbo, *cit.*

37 S. Mocetti, O. Pesenti e G. Roma, *Gli effetti della riforma della geografia giudiziaria sul funzionamento della giustizia civile*, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, 2025, 914.

38 D. Denti e M. Di Cataldo, *Justice Efficiency and Crime Deterrence*, Ca' Foscari University of Venice, Department of Economics *Research Paper Series*, No. 06/2026.

39 La riforma non ha interessato le corti di appello e per i tribunali ha previsto un limite minimo di 3 per distretto e l'esclusione dei tribunali con sede in Abruzzo, colpiti dal terremoto.

40 S. Mocetti, O. Pesenti e G. Roma, *cit.*

41 Per una disamina dettagliata cfr. *Relazione finale della Commissione Interministeriale per la Giustizia nel Sud e Isole*, 2022.

LE LEVE PER LA CRESCITA

PARTE SECONDA

Capitale umano: sistema educativo, ricerca e fuga di cervelli

1. Capitale umano e sistema educativo: fragilità e prospettive di intervento
2. Ricerca e innovazione: trasformare conoscenza in sviluppo
3. Competizione globale delle professionalità strategiche: ridurre la fuga dei cervelli e attrarre i talenti

PARTE SECONDA

Capitale umano: sistema educativo, ricerca e fuga di cervelli

La Parte I ha documentato i divari che attraversano il Paese: territoriali, di genere, generazionali, di efficienza amministrativa e giudiziaria. Fragilità che si alimentano reciprocamente e che condizionano l'efficacia delle politiche pubbliche. Attenuare questi divari è condizione necessaria per rafforzare crescita e coesione. Non è tuttavia condizione sufficiente. Un Paese che riducesse le distanze tra i propri territori senza accrescere la propria capacità di competere vedrebbe attenuarsi le fratture interne senza colmare il divario che lo separa dai principali partner europei: decisivo *formare capitale umano* adeguato alle sfide delle transizioni in corso, *produrre e trasferire conoscenza al tessuto produttivo, attrarre e trattenere le professionalità di cui ha bisogno*. Su ciascuna delle tre leve fondamentali della competitività — la qualità dell'istruzione, la capacità di trasformare ricerca in innovazione, l'attrattività del sistema per i talenti italiani e stranieri — l'Italia, nonostante alcuni passi in avanti compiuti, presenta ancora ritardi strutturali rispetto alle maggiori economie dell'Unione.

Questa constatazione determina l'architettura del Rapporto. Le leve della competitività sono esaminate subito dopo i divari e prima dei fattori di resilienza nazionale (Parte III), delle politiche di coesione sociale (Parte IV) e degli strumenti di capacità amministrativa (Parte V). La sequenza risponde a una logica precisa. Senza un innalzamento strutturale della produttività, ogni intervento di riequilibrio territoriale rischia di redistribuire risorse scarse anziché generarne di nuove; ogni investimento in resilienza energetica, idrica e digitale rischia di non incontrare il tessuto produttivo e il capitale umano necessari a valorizzarlo; ogni politica di coesione sociale rischia di operare in un contesto di crescita insufficiente a sostenerne la continuità nel tempo. Il nesso, peraltro, è bidirezionale: come la Parte I ampiamente documenta, è nei territori dove il tessuto produttivo è più fragile e la domanda di competenze qualificate più debole che l'emigrazione dei giovani raggiunge le dimensioni più allarmanti, i livelli di apprendimento segnano i risultati più critici, il rendimento dell'investimento pubblico in istruzione si rivela più compresso.

Le leve della competitività e le politiche di riequilibrio territoriale non operano in sequenza: si condizionano reciprocamente e vanno concepite in modo integrato. Le tre leve esaminate rispondono a questa esigenza di lettura unitaria. Si muove dalla formazione del capitale umano (Cap. 1) — perché costituisce la precondizione di tutto ciò che segue: in assenza di competenze adeguate, non si realizza ricerca di qualità, non si genera attrattività per i talenti, non si produce innovazione in grado di tradursi in crescita. Si procede con la ricerca e l'innovazione (Cap. 2), perché il capitale umano formato dal sistema educativo genera sviluppo solo nella misura in cui incontra un sistema della ricerca in grado di trasformare conoscenza in brevetti, in imprese, in occupazione qualificata, un passaggio nel quale l'Italia sconta fragilità persistenti. Si perviene infine all'attrazione e al trattenimento dei talenti (Cap. 3), che del cerchio rivela la fragilità più acuta: un Paese che forma i propri giovani e produce ricerca di valore, ma non riesce a trattenere i primi né a portare a frutto la seconda, disperde l'investimento compiuto e cede competitività ai sistemi che quei talenti sanno accogliere e valorizzare.

Le tre dimensioni si tengono insieme, in una concatenazione che la realtà conferma quotidianamente. Un sistema educativo debole impoverisce la base sulla quale si fonda la ricerca. Una ricerca che non si traduce in occupazione qualificata alimenta l'emigrazione. L'emigrazione dei talenti sottrae al sistema educativo e alla ricerca le risorse umane di cui avrebbero bisogno per migliorare. È un circolo che nessuna delle tre leve, presa isolatamente, è in grado di spezzare. I capitoli che seguono lo analizzano ciascuno nella propria dimensione specifica, ma vanno letti — e soprattutto vanno tradotti in politiche — come un unico ragionamento.

CAPITOLO 1

Capitale umano e sistema educativo: fragilità e prospettive di intervento

Il capitale umano è il principale motore della crescita economica di un Paese: due terzi del divario di reddito tra economie avanzate e Paesi in via di sviluppo dipende dalle differenze nei livelli di istruzione. L'Italia, pur avendo compiuto progressi significativi — l'abbandono scolastico è sceso per la prima volta sotto il 10% — presenta ancora fragilità profonde: solo la metà dei diplomati raggiunge competenze adeguate in matematica, appena il 31,6% dei giovani è laureato (penultimo posto in Europa), un quarto dei docenti è precario e il Paese investe nell'istruzione il 3,9% del PIL secondo l'ultima rilevazione OCSE, quasi un punto in meno della media dei Paesi avanzati. A questi ritardi si aggiunge una crisi demografica senza precedenti: entro il 2038 si prevede un milione di studenti in meno.

Le fragilità del sistema educativo italiano, pur assumendo forme diverse in ciascun ciclo formativo, affondano le radici in fattori strutturali che attraversano l'intero percorso dalla prima infanzia all'istruzione terziaria: il peso determinante delle condizioni socioeconomiche familiari sulle opportunità educative e sulle scelte formative; la precarietà diffusa del personale educativo e docente; profondi divari territoriali nell'offerta, nella qualità e nell'accessibilità dei servizi, che attraversano il Paese non solo lungo la frattura Nord-Mezzogiorno ma anche all'interno delle stesse aree metropolitane del Centro-Nord.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha avviato interventi su tutti i livelli del sistema educativo — dagli asili nido all'università — con risultati che cominciano a manifestarsi: il tasso di abbandono scolastico è in forte calo, gli iscritti agli ITS Academy sono raddoppiati, 900.000 operatori scolastici sono stati coinvolti nella formazione digitale. Permangono tuttavia criticità nel reclutamento dei docenti, nella condizione del patrimonio edilizio scolastico, nel sistema di orientamento, debole proprio nella scuola media, dove si compiono le scelte più decisive per il futuro degli studenti.

Molteplici le prospettive di intervento delineate. Prioritario intervenire affinché: possa innalzarsi la qualità del corpo docente; nelle scelte formative e nelle opportunità educative pesino meno i contesti familiari assai differenziati da cui provengono gli studenti; si prosegua nel rafforzamento del sistema terziario professionalizzante; possano attenuarsi i forti divari territoriali.

1. Le politiche per il capitale umano: lo scenario

Il capitale umano (CU), definito dalla Banca Mondiale come "l'insieme di conoscenze, competenze e attitudini che i lavoratori apportano e utilizzano nella produzione di beni e servizi"[1], presenta una duplice dimensione. La prima, *quantitativa*, concerne la forza lavoro disponibile: consistenza numerica, ore lavorate, struttura anagrafica della popolazione attiva. Essa dipende in larga parte dalle dinamiche demografiche e dallo stato di salute della popolazione. La seconda, *qualitativa*, riguarda ciò che le persone sanno fare: conoscenze possedute, competenze acquisite, capacità di apprendimento. È questa dimensione a determinare l'efficacia con cui il lavoro si traduce in produzione di beni e servizi, ed è plasmata principalmente dal sistema di istruzione e formazione. Secondo la Banca Mondiale, il capitale umano è, infatti, il principale determinante della ricchezza di un Paese: due terzi del divario di reddito tra economie avanzate e Paesi in via di sviluppo è riconducibile a differenze nei livelli di istruzione e competenze della popolazione[2].

La letteratura ha documentato con crescente rigore il nesso tra investimenti in capitale umano e crescita economica: uno studio pubblicato dal FMI del 2025 stima come il raddoppio del PIL *pro capite* globale tra il 1980 e il 2019 "*sarebbe stato solo la metà senza i progressi nel livello di istruzione*"[3].

Anche la storia italiana conferma questa evidenza. Gli artt. 33 e 34 della Costituzione — che affermano la libertà di insegnamento, l'apertura della scuola a tutti, l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione inferiore per almeno otto anni e il diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi — hanno tracciato un orizzonte ambizioso, rimasto tuttavia largamente inattuato per un quindicennio, fino alla svolta rappresentata dalla L. 31 dicembre 1962, n. 1859, che istituisce la scuola media unica — abolendo la biforcazione tra scuola media e avviamento professionale — e apre per la prima volta l'accesso all'istruzione secondaria ai figli delle classi lavoratrici, con un percorso unico, gratuito e obbligatorio per tutti i ragazzi e le ragazze tra gli 11 e i 14 anni. È *una delle riforme più incisive della storia scolastica repubblicana*.

I progressi sono proseguiti nei decenni successivi, con l'integrazione degli alunni con disabilità nelle classi ordinarie (L. 517/1977) e l'innalzamento dell'obbligo scolastico a dieci anni, dai 6 ai 16 anni (L. 296/2006), fino agli interventi degli ultimi anni e del PNRR (*amplius*, § 2 e ss.). Nonostante questo percorso, il sistema italiano presenta oggi fragilità significative, che emergono con nettezza nel confronto europeo e internazionale.

1.1 L'allarme europeo: competenze inadeguate come freno alla crescita

Se da una parte l'innalzamento dei livelli di istruzione ha sostenuto la crescita passata, dall'altra il mancato adeguamento delle competenze rischia oggi di frenarla. Il Rapporto Draghi sulla competitività europea *identifica nei deficit di skills una delle principali strozzature strutturali dell'economia continentale*, rilevando che il 77% dei dipendenti neoassunti spesso manca delle competenze richieste e che circa un quarto delle imprese europee segnala serie difficoltà nel reperire personale con il profilo professionale adeguato[4]. Il disallineamento tra competenze offerte dal sistema formativo e competenze richieste dal mercato del lavoro (*skill mismatch*) rappresenta un problema critico[5]. Il Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine 2025-2029 (PSB), deliberato dal Consiglio dei Ministri il 27 settembre 2024, colloca esplicitamente l'innovazione del sistema di istruzione e di ricerca tra le priorità strategiche dell'azione di governo, accanto al rafforzamento della cooperazione tra università, enti di ricerca e imprese.

1.2 La posizione italiana nel contesto internazionale

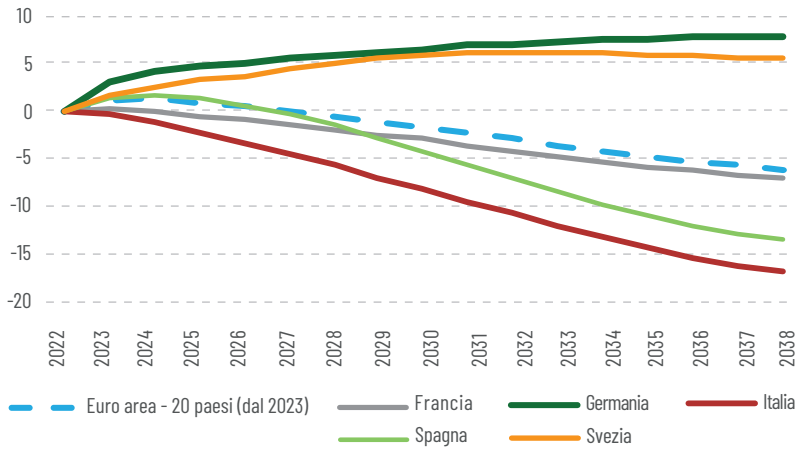
L'Italia occupa posizioni relativamente arretrate nelle classifiche OCSE e UE per i principali indicatori del capitale umano, sebbene il quadro mostri segnali di graduale miglioramento.
Nel 2024, la *quota di popolazione adulta* (25-64 anni) *con almeno un diploma di scuola secondaria superiore* ha raggiunto il 66,7%, in crescita rispetto al 61,8% del 2018, pur restando al di sotto della media UE27 (80,5%)[6]. Anche la quota di giovani adulti (25-34 anni) privi di diploma di scuola secondaria superiore si è ridotta sensibilmente, passando da circa il 24% del 2015 al 19% del 2024, benché tale valore rimanga superiore alla media OCSE[7].
Per quanto riguarda l'*istruzione terziaria*, il 22,3% della popolazione tra i 25-64 anni possiede un titolo universitario o equivalente: un valore in progressivo aumento, ma ancora distante dalla media europea del 36,1%, che colloca il Paese nelle ultime posizioni della graduatoria UE[8]. Secondo il Rapporto ANVUR 2026, la quota di giovani 25-34enni con titolo terziario in Italia ha raggiunto il 31,6% nel 2024, in crescita dal 27,9% del 2018 (+3,7 punti in sei anni). Il dato resta tuttavia *il più basso tra i principali Paesi europei*: Francia 53,4%, Spagna 53,0%, Regno Unito 60,3%, Paesi Bassi 55,6%, Germania 39,6%, media OCSE 48,4%, media UE 25 45,4%. Il divario con la media OCSE si è anzi ampliato: l'incremento italiano di 3,7 punti si confronta con i 9,5 del Regno Unito, i 9,1 della Francia e i 7,3 della Germania nello stesso periodo[9]. Il divario territoriale interno resta marcato: Nord-Est 35,7%, Centro 35,1%, Nord-Ovest 33,6%, Sud 26,9%, Isole 23,7%; un *gap* di 12 punti percentuali tra Nord-Est e Isole.
Ai bassi tassi di scolarizzazione si associa un corrispondente *deficit nelle competenze effettive della popolazione adulta*. L'indagine OCSE-PIAAC 2023 colloca l'Italia nelle ultime posizioni tra i 31 Paesi partecipanti: il punteggio medio in *literacy* è di 245 punti (media OCSE: 260), quello in

numeracy di 244 punti (media OCSE: 263), mentre nel *problem solving* adattivo l'Italia raggiunge appena 231 punti contro i 251 della media OCSE. Tale *deficit* si riflette nella *partecipazione all'apprendimento permanente*[10]. Nel 2023, l'11,6% della popolazione adulta italiana partecipa ad attività formative, un valore inferiore alla media UE (12,8%) e assai distante dai Paesi più virtuosi: Svezia (38,8%), Danimarca (30,5%), Finlandia (26,1%), Paesi Bassi (26,4%). Sul versante dell'*inserimento lavorativo dei giovani*, l'Italia presenta la seconda incidenza di NEET (*Not in Education, Employment or Training*) più elevata dell'Unione Europea. Nel 2024, come anticipato nella Parte I, Cap. 3, il 15,2% della popolazione tra i 15 e i 29 anni non studia, non lavora e non è in formazione: un dato inferiore solo alla Romania (19,4%) e ben superiore alla media UE dell'11%[9]. In termini assoluti, i NEET italiani sono oltre 1,3 milioni. Sebbene il dato segni un significativo miglioramento rispetto al picco del 26,3% registrato nel 2014, l'Italia resta distante dall'obiettivo europeo 2030 di scendere sotto il 9%, già raggiunto da Paesi Bassi (4,9%), Svezia (6,3%) e Malta (7,2%)[11].

1.3 La crisi demografica italiana: un milione di studenti in meno entro il 2038

A rendere ancor più severo lo scenario sono le proiezioni sulla popolazione in età di istruzione (3-24 anni) che delineano per l'Italia una contrazione senza precedenti: una riduzione del 16,9% tra il 2022 e il 2038, di entità più che tripla rispetto alla media europea (-6,2%) e superiore anche alla Spagna (-13,5%), mentre Germania e Svezia vedranno la propria popolazione studentesca aumentare rispettivamente del 7,8% e del 5,5%[12].Questa dinamica demografica imporrà una profonda riflessione strategica sulle politiche educative.

Figura 1.1



Fonte: elaborazioni Fondazione Agnelli su dati EUROSTAT, 2025

1.4 Le fragilità comuni e quelle di ciascun ciclo

Le fragilità del sistema educativo italiano sono alimentate da *fattori che attraversano trasversalmente l'intero percorso formativo*, dalla prima infanzia all'istruzione terziaria.
In primo luogo, alcune condizioni di contesto: *livelli di spesa nazionale per istruzione* inferiori rispetto ai Paesi OCSE, *stato dell'edilizia scolastica*, *condizioni complessive del corpo docente*, dalla selezione, alla formazione, alla stabilità del rapporto, con tassi di precarietà che, comuni agli educatori dei nidi fino ai supplenti della scuola media, compromettono la continuità educativa in ogni fase (si rinvia al § 1.5 per l'esame di ciascuno degli indicati fattori nella loro dimensione trasversale).
A queste si aggiungono alcune *fragilità che pure si manifestano in diverse delle fasi lungo le quali si snoda il percorso di formazione*.
La prima attiene alla rilevanza eccessiva che — a causa delle difficoltà dell'istituzione scolastica nell'assicurare una più personalizzata attenzione ai singoli studenti e una più strutturata attività di orientamento — assume il *background socioeconomico familiare*: già visibile nell'accesso al nido, si ripresenta in momenti cruciali del percorso, quello della scelta della scuola superiore e dell'università: determina un affanno del complessivo sistema educativo nell'assolvere uno dei suoi compiti primari, quello di attenuare (anziché consolidare e acuire) i divari sociali.
La seconda è data dai *divari territoriali*, che nel Mezzogiorno si traducono in carenza di servizi per la prima infanzia, si prolungano in risultati scolastici più bassi e sfociano nella migrazione universitaria verso il Centro-Nord.
Accanto a questi fattori comuni, *ciascuna fase del percorso formativo presenta fragilità proprie*, che dipendono dall'età degli studenti, dall'organizzazione delle istituzioni educative e dalle specificità del passaggio da un ciclo all'altro.
Comprendere queste fragilità specifiche è indispensabile per disegnare interventi efficaci in ciascun segmento, senza perdere di vista il filo che le collega. Per questa ragione, dopo una analisi delle fragilità comuni e trasversali, i paragrafi che seguono adottano una *segmentazione per fasce di età*: 0-6 anni (età prescolare e servizi per la prima infanzia), 6-19 anni (ciclo scolastico primario e secondario), 19-24 anni (istruzione terziaria e formazione superiore). L'analisi si concentra sulla componente qualitativa del capitale umano, con particolare attenzione alle politiche del PNRR e alle prospettive future.

1.5 Gli affanni comuni del sistema scolastico italiano: livelli di spesa, corpo docente, edilizia scolastica

Le fragilità del sistema scolastico italiano affondano le radici in un intreccio di fattori che i paragrafi successivi documenteranno ciclo per ciclo: il condizionamento socioeconomico fami-

liare, i divari territoriali, un modello didattico che presuppone un contesto familiare attrezzato. Questi fattori, tuttavia, operano all'interno di condizioni di sistema che li alimentano e che riguardano il modo in cui il Paese finanzia, organizza e mantiene le proprie istituzioni scolastiche. *Tre nodi* emergono con particolare evidenza:

- il *livello delle risorse finanziarie destinate all'istruzione*;
- la *condizione del corpo docente*;
- lo *stato dell'edilizia scolastica*.

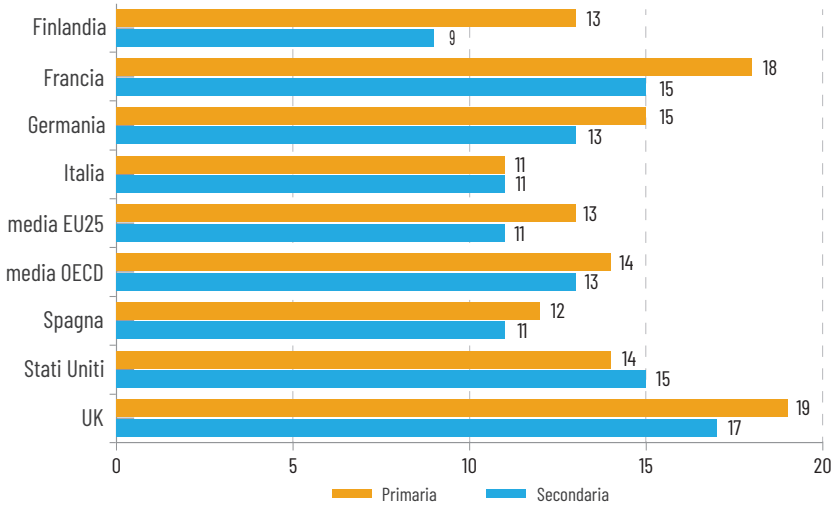
1.5.1 La spesa per l'istruzione in Italia

La spesa complessiva (pubblica e privata) per l'istruzione in Italia è inferiore a quella degli altri Paesi OCSE. Secondo i più recenti dati di *Education at a Glance* 2024, nel 2022 l'investimento italiano per l'istruzione dal livello primario a quello terziario si attestava al 3,9% del PIL, a fronte di una media OCSE del 4,7%. Il dato si colloca all'interno di una tendenza di lungo periodo che vede la componente pubblica della spesa per istruzione contrarsi in rapporto sia al prodotto interno lordo sia al bilancio pubblico complessivo: secondo le rilevazioni ISTAT, essa è passata dal 4,1% del PIL nel 2000 al 3,5% nel 2023, con un calo ancora più marcato in rapporto alla spesa pubblica totale (dall'8,8% al 6,5)[13]. Anche la quota del bilancio pubblico destinata all'istruzione è diminuita: dal 7,1% nel 2015 al 6,7% nel 2022, contro una media OCSE in calo dal 10,9% al 10,1%[14]. Lo squilibrio della spesa si riflette nei diversi livelli di istruzione. Per i cicli dal primario al post-secondario non terziario la spesa per studente è pari a circa 12.666 dollari (USD a parità di potere d'acquisto), in linea con la media OCSE[15]. Lo scarto diviene nettissimo per l'istruzione terziaria: la spesa pubblica italiana ammonta a 8.992 dollari per studente, contro una media OCSE di 15.102 dollari, vale a dire che l'Italia investe circa il 40% in meno della media dei Paesi avanzati[16]. In termini relativi al reddito *pro capite*, nel 2021 l'Italia spendeva per ogni studente universitario il 16% del PIL *pro capite*, contro il 30% della Germania, il 26% della Francia e il 24% della Spagna; in termini assoluti, circa 7.200 euro per studente, meno della metà della Germania (16.300 euro)[17]. In Italia la spesa è anche mal allocata: la quota di spese correnti sul totale della spesa per istruzione (dal primario al terziario) è tra le più alte dell'OCSE, pari al 94,8% nel 2022 (quarto posto su 35 paesi)[18]. Le spese correnti del Ministero dell'Istruzione sono quasi interamente imputabili a redditi da lavoro dipendente[19]. Nonostante questa concentrazione sugli stipendi, la retribuzione dei docenti resta relativamente bassa: gli stipendi effettivi dei docenti della scuola primaria in Italia sono del 33% inferiori a quelli degli altri lavoratori con istruzione terziaria, a fronte di un divario medio OCSE del 17%[20]. Inoltre, mentre dal 2015 al 2024 gli stipendi reali dei docenti della primaria sono aumentati in media del 14,6% nei paesi OCSE, in Italia sono diminuiti del 4,4%[21].

1.5.2 Il corpo docente: consistenza e rapporto studenti-insegnanti

Nell'anno scolastico 2024/25 sono attivi complessivamente circa 890.000 posti docente, di cui 684.583 su posto comune e 205.253 sul sostegno[22]. I dati OCSE confermano un rapporto studenti/insegnanti favorevole: nella scuola primaria la dimensione media delle classi nel 2023 era di 17,9 studenti, in calo rispetto ai 19,3 del 2013 e ben al di sotto della media OCSE (20,6)[23].

Figura 1.2 Rapporto tra studenti e docenti per livello di istruzione (2022)

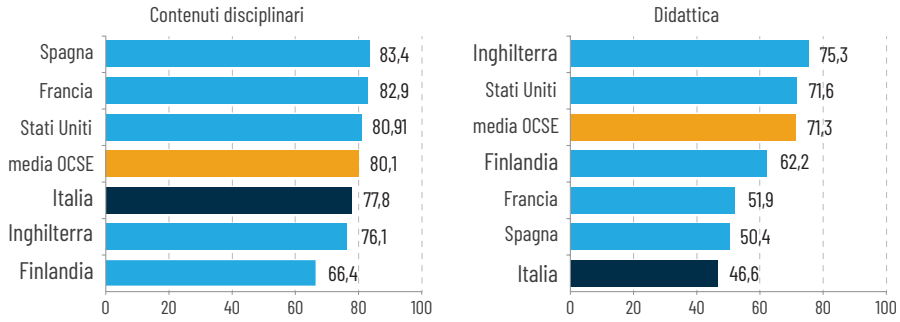


Fonte: OECD, Education at a Glance 2024

Questo dato cela però problematiche strutturali che vanno oltre la numerosità del corpo docente. *La prima riguarda l'età anagrafica*. L'indagine TALIS 2024 rileva *un'età media dei docenti italiani di 50 anni*, a fronte dei 45 della media OCSE, con appena il 3% di insegnanti sotto i trent'anni contro il 10% internazionale[24]. *La seconda, e più rilevante, concerne la formazione*. Le osservazioni in classe[25] di docenti della scuola primaria e secondaria di primo grado, valutando la capacità di svolgere un'istruzione sequenziale interattiva, mostrano che il livello può essere molto eterogeneo. Il 10% degli insegnanti ottiene un punteggio non sufficiente, mentre solo il 25% ha un punteggio da buono a ottimo. Le indagini internazionali forniscono un'ulteriore lettura del livello di preparazione, differenziando la componente contenutistica da quella didattica. L'Italia è appena sotto la media OCSE dal punto di vista dei contenuti disciplinari, ma molto sotto la media per quanto riguarda la didattica. Ciò indica una mancanza storica nel percorso di formazione degli insegnanti italiani, da sempre entrati in cattedra solo con una preparazio-

ne disciplinare, senza aver affrontato una approfondita formazione specifica all'insegnamento della loro materia.

Figura 1.3 Percentuale di insegnanti con adeguato livello di competenze, per Paese

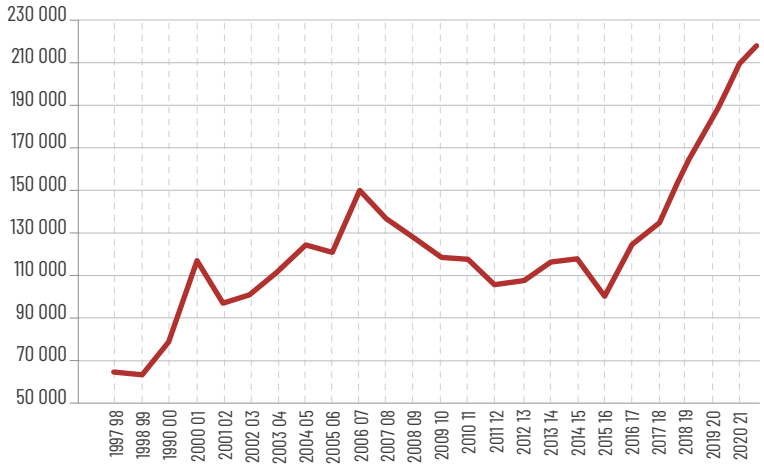


Fonte: OECD, TALIS 2018

1.5.2.1 La precarietà strutturale: evoluzione 2015-2024

Il fenomeno più critico riguarda l'elevatissimo livello di precarietà nella professione docente. Secondo i dati del Portale Unico del MIM, nel 2022-23 i docenti con contratto a tempo determinato erano 234.576; per il 2023-24 la stima complessiva si attesta su valori analoghi (circa 234.580)[26].

Figura 1.4 Numero docenti con contratto a tempo determinato annuale



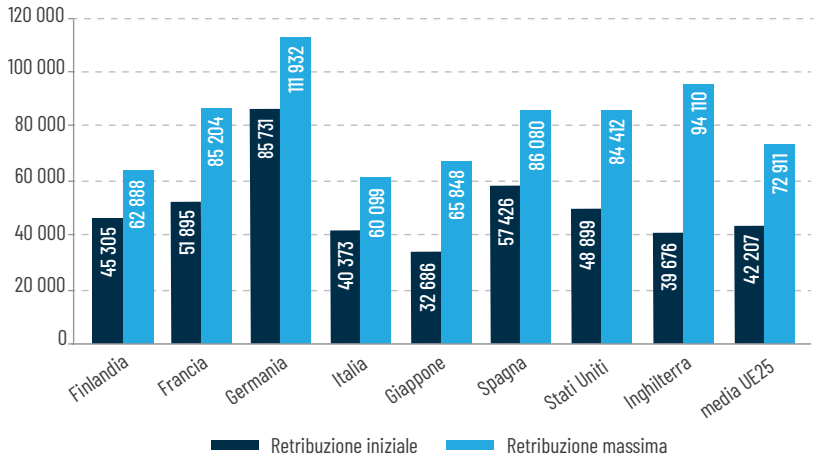
Fonte: Elaborazione Fondazione Agnelli su dati MIM

I dati provvisori per l'a.s. 2025/26 indicano una lieve contrazione, con oltre 180.000 contratti a tempo determinato già stipulati a settembre 2025 secondo le rilevazioni del MIM, un valore che resta tuttavia superiore al 20% dell'organico totale. L'esplosione del precariato è stata significativa: nel 2015-16 i supplenti erano circa 100.000 (12% del totale docenti); nel 2022-23 rappresentavano il 25% del corpo docente, con un incremento del 134% in sette anni. La situazione ha portato la Commissione Europea a deferire l'Italia alla Corte di Giustizia UE per abuso di contratti a tempo determinato e condizioni di lavoro discriminatorie.

1.5.2.2 La condizione professionale dei docenti: retribuzioni, orario di lavoro e prospettive di carriera

Per gli insegnanti che riescono a stabilizzarsi nella loro posizione, vi sono comunque problematiche legate alla retribuzione e all'assenza di un chiaro percorso di carriera. I dati per la scuola secondaria di primo grado[27] mostrano che la retribuzione di un docente di ruolo che inizia la propria carriera in Italia è di poco inferiore alla media UE (-4%), ma significativamente minore se comparata agli altri grandi Paesi europei (-22% rispetto alla Francia; -30% rispetto alla Spagna; -53% rispetto alla Germania). La differenza diventa però ancora maggiore se viene confrontata la retribuzione massima nei vari Paesi, a testimonianza del fatto che in Italia la progressione retributiva è unicamente legata all'anzianità di servizio, senza meccanismi premiali legati al merito o all'impegno, come avviene altrove. La retribuzione massima italiana è infatti il 18% inferiore rispetto alla media EU.

Figura 1.5 Retribuzione docenti di ruolo, scuola secondaria I grado ($ a PPP, 2023)



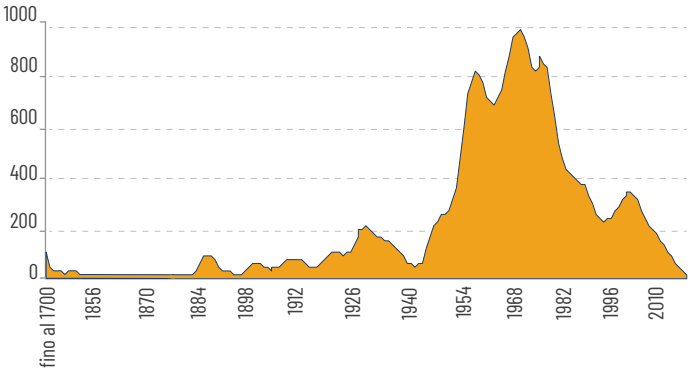
Fonte: OECD, Education at a Glance 2024

Le *retribuzioni dei docenti italiani* risultano significativamente inferiori alla media OCSE, sia in termini assoluti che nel confronto con gli altri lavoratori laureati. Questo divario riflette scelte di politica pubblica consolidate nel tempo e contribuisce a ridurre l'attrattività della professione, con effetti potenzialmente negativi sulla qualità del reclutamento e sulla motivazione del personale in servizio.
Il confronto internazionale evidenzia anche differenze nell'organizzazione del *tempo di lavoro*. In Italia, l'impegno contrattuale è inferiore rispetto agli altri Paesi. Per vero, l'orario contrattuale si articola in ore di lezione frontale (18 ore settimanali nella secondaria, 22 nella primaria più 2 di programmazione) e in un monte ore annuo per attività funzionali all'insegnamento (fino a 40+40 ore per collegi docenti e consigli di classe). Altre attività essenziali — preparazione delle lezioni, correzione degli elaborati, aggiornamento professionale, rapporti con le famiglie — non sono quantificate contrattualmente, pur essendo parte integrante della funzione docente[28]. Nei Paesi OCSE con retribuzioni più elevate (Germania, Paesi Bassi, Svizzera), il contratto docente prevede un orario di lavoro complessivo definito di cui solo una quota minoritaria (35-45%) è destinata all'insegnamento frontale. La restante parte è esplicitamente riservata a preparazione delle lezioni, correzione elaborati, formazione, attività collegiali e rapporti con le famiglie. Tale modello contrattuale, che quantifica l'intero carico di lavoro, differisce significativamente da quello italiano, dove l'orario contrattuale (18 ore settimanali di insegnamento nella secondaria) non include una definizione esplicita del tempo per attività non frontali[29].

1.5.3 Il patrimonio edilizio scolastico: vetustà e sicurezza

Il secondo importante fattore che influenza il sistema scolastico, nella fascia della scuola dell'obbligo, è quello dell'edilizia. La letteratura sul tema[30] indica che ambienti scolastici innovativi, disegnati per favorire la didattica interattiva, hanno un effetto positivo sull'apprendimento degli studenti. Inoltre, come tutti gli edifici, quelli scolastici devono essere sicuri, sostenibili e inclusivi.
Lo stato dell'edilizia scolastica italiana non va però in questa direzione.
Su un campione di 7.063 edifici di 97 Comuni capoluogo, solo il 47% degli edifici dispone del certificato di agibilità e il 45% ha il collaudo statico[31]. Il 49% degli edifici scolastici è stato costruito prima del 1976, anno di entrata in vigore della normativa antisismica[32].
Particolarmente critica è la situazione nelle zone a rischio sismico: meno del 15% degli edifici in zona sismica 1 e 2 è stato progettato o adeguato alla normativa antisismica, e nel 54,8% dei casi non è stata effettuata la verifica di vulnerabilità sismica[33].
Per il dettaglio sulle risorse stanziate dal PNRR, sullo stato di avanzamento dei lavori e sui dati aggiornati si rinvia al § 2.2.3.

Figura 1.6 Numero scuole per anno di costruzione



Fonte: Elaborazione Fondazione Agnelli su Anagrafe dell'Edilizia Scolastica, 2023

1.6 La sfida della prima infanzia: dove si gioca il futuro del Paese

Come documenta un recente studio OCSE (2025)[34], *la partecipazione a servizi educativi di qualità nei primi anni di vita influenza positivamente lo sviluppo cognitivo, socio-emotivo e comportamentale dei bambini*, con effetti particolarmente marcati per chi proviene da contesti di disagio socioeconomico. Investire nella prima infanzia significa dunque intervenire alla radice delle disuguaglianze, prima che si cristallizzino in divari difficilmente colmabili.

In Italia, tuttavia, l'accesso ai servizi per la prima infanzia è condizionato fin dall'origine dalle condizioni economiche della famiglia, dalla precarietà del personale educativo e dalla distribuzione territoriale dell'offerta. Si tratta di fattori che, come emergerà nei paragrafi successivi, si ripresentano con effetti crescenti lungo l'intero percorso formativo.

Il sistema educativo nella fascia 0-6 anni si articola in due macro-tipologie di istituzioni.

Da un lato, i servizi educativi per l'infanzia, destinati ai bambini fino a tre anni, che comprendono: i nidi e micronidi d'infanzia (da tre a trentasei mesi); le sezioni primavera, rivolte ai bambini tra ventiquattro e trentasei mesi e collocate di norma presso le scuole dell'infanzia; i servizi integrativi, che completano l'offerta con maggiore flessibilità organizzativa (spazi gioco, centri per bambini e famiglie, servizi educativi domiciliari).

Dall'altro, le scuole dell'infanzia statali e paritarie, che accolgono i bambini dai tre ai sei anni.

Un passo avanti significativo è stato compiuto con il D. Lgs. 65/2017, che ha istituito il Sistema integrato di educazione e istruzione (SI06) con l'obiettivo di superare la frammentazione tra servizi educativi e scolastici e garantire continuità pedagogica. Questa articolazione ha inteso superare la storica frammentazione tra i due cicli 0-3 e 3-6, che per decenni ha prodotto pro-

fonde asimmetrie nella disponibilità e nella qualità dell'offerta sul territorio nazionale. Dal punto di vista sostanziale, il decreto ha per la prima volta riconosciuto espressamente il diritto di tutti i bambini e le bambine, dalla nascita ai sei anni, "*alle pari opportunità di educazione e di istruzione, di cura, di relazione e di gioco*"[35], superando così la concezione meramente assistenziale dei servizi per la prima infanzia e qualificandoli come servizi propriamente educativi.
Conseguentemente, l'intero ciclo 0-6 è stato ricondotto sotto la competenza del Ministero dell'Istruzione e Merito. Il decreto ha inoltre delineato un sistema di *governance* multilivello che riconosce la specificità della fascia 0-3 anni: lo Stato definisce gli orientamenti pedagogici nazionali e ripartisce il Fondo nazionale (art. 5); le Regioni programmano l'offerta, definiscono gli standard strutturali e organizzativi e promuovono i Coordinamenti Pedagogici Territoriali (art. 6); gli Enti locali gestiscono in forma diretta o indiretta i servizi educativi e attivano il coordinamento pedagogico sul proprio territorio (art. 7). I Coordinamenti Pedagogici Territoriali, in particolare, costituiscono l'organismo di raccordo tra tutti i servizi educativi del territorio e rappresentano la leva operativa per assicurare la qualità e l'omogeneità dell'offerta, secondo modalità attuative che saranno riprese al § 3.3.
Il decreto ha altresì fissato obiettivi strategici di copertura che hanno successivamente orientato gli interventi del PNRR (*amplius*, *infra*).
Da allora il quadro normativo non ha subito modifiche sostanziali, ma ha trovato progressiva attuazione attraverso i Piani di azione nazionali pluriennali (2017-2019 e 2021-2025), le Linee pedagogiche per il Sistema integrato (D.M. 22 novembre 2021, n. 334) e gli Orientamenti nazionali per i servizi educativi per l'infanzia (D.M. 24 febbraio 2022, n. 43), nonché il graduale incremento del Fondo nazionale dedicato. Restano tuttavia aperti alcuni nodi critici segnalati dagli operatori del settore: il mancato abbassamento del rapporto numerico bambini/educatore; l'assenza della figura del coordinatore pedagogico nelle scuole dell'infanzia statali; le complessità applicative legate alla recente istituzione dell'Ordine delle professioni pedagogiche ed educative e dei relativi albi (L. 15 aprile 2024, n. 55), che ha generato incertezze in ordine ai requisiti di accesso e alle procedure di iscrizione.

1.6.1 Asili nido: una rete in espansione, un divario da colmare

Rispetto al quadro del 2019, il sistema italiano dei servizi per la prima infanzia ha registrato progressi apprezzabili, pur in un contesto di obiettivi europei più ambiziosi. Nel dicembre 2022, infatti, il Consiglio dell'Unione europea ha aggiornato gli Obiettivi di Barcellona del 2002, innalzando il *target* di copertura per i bambini sotto i tre anni dal 33% al 45% entro il 2030[36].

Secondo i dati più recenti (ISTAT, 2026), nell'anno educativo 2023/2024 le unità di offerta censite sul territorio nazionale superano le 14.570 e il tasso di copertura ha raggiunto il 31,6%, avvicinandosi al livello essenziale delle prestazioni fissato a 33 posti ogni 100 bambini entro il 2027. Per il quadro complessivo degli investimenti e delle prospettive oltre l'orizzonte PNRR, si rinvia a Parte I, Cap. 2, §§ 2.2 e ss.

1.6.2 Il divario territoriale: una fotografia persistente

Il dato medio nazionale nasconde tuttavia una delle fratture territoriali più marcate del sistema educativo italiano. Alla vigilia del PNRR, alcune regioni del Centro-nord superavano già il parametro UE del 33%[37] (es. Valle d'Aosta: 43,9%; Umbria: 43%; Emilia-Romagna: 40,1%). Altre regioni, principalmente nel Mezzogiorno, restavano molto al di sotto della media nazionale: la Sicilia si fermava al 12,4%; la Campania e la Calabria: non raggiungevano l'11%[38]. Questa disomogeneità territoriale alimenta un circolo vizioso tra carenza di servizi, bassa occupazione femminile e contrazione della domanda, per il quale si rinvia a Parte I, Cap. 2, §§ 1.6 e 2.2.5.
I dati ISTAT evidenziano che nel 2023 il Centro Italia raggiunge una copertura del 40,4%, il Nord-est del 39,1%, il Nord-ovest del 36,6%; nel Mezzogiorno, invece, la media si ferma al 19% (Sud) e al 19,5% (Isole). Le regioni storicamente più svantaggiate hanno registrato progressi, ma restano lontane dal *target* (per il dettaglio regionale, si rinvia a Parte I, Cap. 2, § 2.2.3). Il percorso di adeguamento del servizio è tuttora in corso. Le elaborazioni IFEL/ANCI, basate sui dati delle rendicontazioni FELS e delle realizzazioni infrastrutturali in corso, mostrano una generale tendenza ad avanzare verso il raggiungimento dell'obbiettivo 33%, salvo che per alcune aree regionali di Campania e Sicilia.

1.6.3 Il nesso con l'occupazione femminile

Nonostante i progressi normativi in materia di congedi parentali — per i quali si rinvia a Parte II, Cap. 2, §§ 1.6 e 3.4 — permane un significativo vuoto di copertura tra la fine dei congedi e l'accesso alla scuola dell'infanzia, che avviene al compimento dei tre anni. Per molte famiglie, soprattutto a reddito medio-basso, questo vuoto non trova soluzioni economicamente sostenibili. L'assenza di posti al nido o di alternative familiari si traduce frequentemente nell'uscita delle madri dal mercato del lavoro, con conseguenze spesso permanenti sulle traiettorie professionali.
L'investimento nei nidi assume pertanto una duplice valenza: educativa, per lo sviluppo precoce delle competenze, e sociale, come infrastruttura abilitante per la parità di genere. Per un approfondimento delle implicazioni e delle prospettive di intervento, si rinvia alla Parte I, Cap. 2,

dedicato ai divari di genere.

1.6.4 Le condizioni di efficacia dell'ampliamento dell'offerta: stabilità occupazionale e precarietà degli educatori

L'ampliamento dell'offerta di posti, pur necessario, non è di per sé sufficiente a garantire benefici educativi: la qualità del servizio costituisce la variabile determinante. Gli effetti positivi della frequenza ai nidi sullo sviluppo infantile si manifestano infatti soltanto in presenza di standard qualitativi adeguati, mentre servizi di bassa qualità possono risultare persino controproducenti[39].

La qualità dipende da molteplici fattori, tra cui la natura delle interazioni educatori-bambini, l'adeguatezza dei materiali e degli spazi, la progettazione pedagogica.

Due elementi risultano decisivi: la stabilità occupazionale degli educatori, che consente la continuità delle relazioni educative, e la loro preparazione professionale.

La *precarietà del personale educativo nei nidi* non è un fenomeno circoscritto a questo segmento: anticipa, con dimensioni più contenute ma con dinamiche analoghe, quanto si osserva nell'intero corpo docente della scuola.

Sul primo versante, un'indagine campionaria dell'ISTAT[40] stima che *solo il 68,9% degli educatori sia impiegato con un contratto a tempo indeterminato*, con un divario significativo tra settore pubblico (74,8%) e settore privato (63,1%). Nel Mezzogiorno la precarietà è ancora più accentuata: nel settore privato, la quota di contratti stabili scende al 34% nelle regioni meridionali, contro il 46% del Centro-Nord. Per il settore pubblico si attesta invece intorno al 50% in tutti i territori.

Per quanto riguarda invece la *preparazione*, dall'anno scolastico 2019/20 per le nuove posizioni è richiesta una laurea triennale in Scienze dell'Educazione o una laurea specialistica in Scienze della Formazione Primaria, con l'aggiunta di crediti specifici. Tuttavia, i dati del 2022/23[41] indicano che *solo il 47,6% del personale educatore è in possesso di una laurea in ambito psico-pedagogico*. Il percorso di professionalizzazione degli educatori si scontra inoltre con una strutturale carenza di personale: secondo le stime del CNEL[42], in Italia servirebbero ulteriori 25.000 educatori, a fronte di meno di 8.000 laureati annui in Scienze dell'Educazione, il 30% dei quali è già occupato. La contrazione demografica in corso potrà in parte attenuare questo squilibrio, ma non risolverlo nel breve periodo.

1.6.5 Il costo dei servizi per la prima infanzia: compartecipazione delle famiglie e condizioni di accesso

Il finanziamento dei servizi educativi per la prima infanzia presenta un quadro di marcata eterogeneità territoriale, con significative implicazioni sulla sostenibilità per le famiglie.
Nel 2023 la *spesa corrente dei Comuni per i servizi all'infanzia* ammonta a 1,751 miliardi di euro, di cui il 19% rimborsato dalle rette a carico delle famiglie. Al netto della contribuzione familiare, le risorse comunali sono pari a 1,416 miliardi[43]. Nel ventennio 2003-2023, la quota delle rette familiari sulla spesa totale è passata dal 17% al 19%, con un aumento del 90,3% in termini di risorse impiegate dalle famiglie. Rispetto al 2022 la spesa dei Comuni è cresciuta del 3,9%, mentre il contributo delle famiglie è aumentato dell'11,2%[44]. Il dato segnala una tendenza strutturale: la quota del costo del servizio a carico delle famiglie sta crescendo a un ritmo più che doppio rispetto alla spesa pubblica, con un aggravio che pesa in misura maggiore sui nuclei a reddito medio-basso. Per le famiglie monoreddito o a basso reddito, il costo complessivo — retta e mensa, che in molti Comuni è fatturata separatamente — può diventare un fattore di rinuncia all'iscrizione.
Le spese medie annue dei Comuni per bambino iscritto variano in base al tipo di gestione: da 9.643 euro per i nidi e sezioni primavera comunali a gestione diretta, a 5.385 euro per i servizi comunali affidati in gestione a privati, a 3.831 euro per i nidi privati convenzionati con riserva di posti, fino a 2.200 euro di contributi erogati direttamente alle famiglie per la frequenza di nidi privati o di altri comuni[45]. L'offerta pubblica si sta spostando verso modalità di gestione meno onerose. La quota di spesa per la gestione diretta è scesa dal 72,5% nel 2013 al 62,1% nel 2022, mentre quella per l'affidamento a privati dei nidi comunali è salita dal 16,6% al 25,2%[46].
La spesa corrente dei Comuni per bambino residente sotto i 3 anni è in media di 1.183 euro, ma varia da 234 euro in Calabria a 3.314 euro nella Provincia autonoma di Trento.
Sommando le tre componenti pubbliche (Comuni, Regioni, INPS/Bonus nido), la spesa per bambino sale a 1.773 euro, con divari che vanno da 520 euro in Calabria a 3.917 euro in Valle d'Aosta. Il contributo statale del Bonus nido, pur sostenendo economicamente le famiglie che accedono al servizio, non compensa le disuguaglianze territoriali: la carenza di posti disponibili in alcune aree del Paese limita la possibilità stessa di usufruire del contributo, che presuppone la frequenza effettiva di una struttura.
Uno studio della UIL del gennaio 2026 conferma che tali disparità si riproducono anche a livello locale, con differenze significative tra comuni limitrofi a parità di ISEE. Come evidenziato dall'analisi, il grado di compartecipazione alla spesa richiesto dalle amministrazioni

locali varia sensibilmente sul territorio, indipendentemente dalla quantità o dalla qualità delle prestazioni offerte, con il risultato che *famiglie con lo stesso reddito pagano cifre profondamente diverse in territori limitrofi*[47].

Le disuguaglianze economiche si riflettono in modo marcato sull'accesso ai servizi educativi: i bambini che vivono in famiglie a rischio di povertà ed esclusione sociale, con cittadinanza straniera o con genitori non occupati, registrano livelli di frequenza significativamente inferiori rispetto ai coetanei.

A pesare non è soltanto il costo del servizio, ma anche la struttura dei criteri di ammissione ai nidi pubblici: l'88,2% dei regolamenti comunali attribuisce priorità di accesso ai figli di genitori occupati a tempo pieno, mentre solo il 27,1% inserisce l'ISEE tra i criteri di priorità nella formazione delle graduatorie e appena il 5,3% attribuisce alle famiglie economicamente svantaggiate il punteggio massimo. La disoccupazione di uno o entrambi i genitori garantisce una priorità in meno della metà dei Comuni. Ne consegue che i bambini provenienti dai contesti di maggiore fragilità economica — quelli per i quali la letteratura documenta il maggiore beneficio dalla frequenza del nido — risultano svantaggiati nell'accesso, con il rischio che il sistema di ammissione riduca, anziché rafforzare, la funzione di contrasto alle disuguaglianze che il D.Lgs. 65/2017 attribuisce ai servizi per la prima infanzia.

1.6.6 La scuola dell'infanzia: una copertura ampia, ma non per tutti

Il quadro muta radicalmente nella fascia 3-6 anni, dove la scuola dell'infanzia rappresenta un punto di forza consolidato del sistema educativo italiano. Nell'anno scolastico 2023/2024, il tasso di frequenza dei bambini di 4-5 anni ha raggiunto il 95%, in crescita rispetto al 92,8% registrato nel 2020/2021, anno ancora segnato dagli effetti della pandemia[48]. Nel lungo periodo si osserva tuttavia un lieve arretramento rispetto al 97,4% del 2014, probabilmente connesso a fattori demografici e di composizione sociale della popolazione scolastica[49]. Nel confronto europeo, l'Italia si colloca in una posizione positiva: nel 2023 la partecipazione dei bambini tra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico raggiungeva circa il 96%, superiore alla media UE dell'89%[50]. Otto Paesi dell'Unione hanno già raggiunto o superato il nuovo obiettivo europeo del 96% fissato per il 2030, tra cui Spagna (97,7%), Francia e Danimarca[51]. L'Italia appare sostanzialmente in linea con tale *target*, confermando la capillarità storica della scuola dell'infanzia nel sistema educativo nazionale.

Tuttavia, anche in questo segmento *emergono disuguaglianze significative correlate alle con-*

dizioni socioeconomiche delle famiglie[52]. A livello europeo, i bambini a rischio di povertà o esclusione sociale presentano tassi di non frequenza pari al 16,8%, contro il 9% dei coetanei non a rischio: un divario che si traduce in circa 8 punti percentuali di minore partecipazione per i nuclei vulnerabili[53]. In Italia, il rischio di povertà o esclusione sociale per i bambini sotto i 6 anni è salito al 27,7% nel 2024, in aumento rispetto al 25,9% dell'anno precedente[54]. Le disuguaglianze si riflettono anche nelle variazioni territoriali: mentre il Sud raggiunge tassi di frequenza del 98%, il Centro si attesta al 92,5%.[55] Questo dato apparentemente paradossale si spiega in parte con il fenomeno degli anticipatari: nelle regioni meridionali, dove l'offerta di nidi è più carente, molte famiglie iscrivono precocemente i figli alla scuola dell'infanzia, compensando attraverso questo canale la minore disponibilità di servizi per la fascia 0-3 anni.

Forte resta l'associazione tra istruzione dei genitori e rischio di vulnerabilità dei figli: nel 2024, oltre la metà (51,8%) dei minori con genitori che hanno al massimo la licenza di scuola secondaria inferiore risulta a rischio di povertà o esclusione sociale, quota che scende al 10,3% per i figli di genitori laureati.[56] Questo dato segnala come, anche in presenza di servizi formalmente gratuiti, *permangano barriere di accesso legate a costi accessori* (mensa, trasporti, orario prolungato), a fattori culturali e informativi, e alla condizione occupazionale dei genitori. Questi divari nella fascia prescolare assumono particolare rilievo alla luce dell'evidenza sui benefici di lungo periodo: un percorso educativo di qualità tra i 3 e i 6 anni produce effetti duraturi sugli apprendimenti scolastici successivi e sullo sviluppo delle competenze non cognitive e comportamentali[57].

1.7 Dalla scuola primaria al diploma di maturità: struttura del sistema e livelli di istruzione della popolazione

Il ciclo scolastico italiano, dalla prima elementare fino al diploma di maturità, abbraccia tredici anni di formazione e coinvolge tre ordini di istituti: la scuola primaria (già scuola elementare), la scuola secondaria di primo grado (già scuola media) e la scuola secondaria di secondo grado (scuola superiore). L'obbligo scolastico — elevato a dieci anni di istruzione (dai 6 ai 16 anni) dalla L. 27 dicembre 2006, n. 296 — si esaurisce formalmente a 16 anni, ma la quasi totalità degli studenti prosegue fino al conseguimento del diploma: nell'anno 2024, circa l'84% dei giovani tra i 20 e i 24 anni ha completato almeno il ciclo secondario superiore, un dato in linea con la media europea[58].

1.7.1 Uno sguardo d'insieme: l'abbandono scolastico precoce

L'indicatore ELET (*Early Leavers from Education and Training*) misura la quota di 18-24enni che hanno abbandonato gli studi senza conseguire un diploma di scuola secondaria superiore e che non sono inseriti in percorsi di istruzione o formazione.
Nel 2024, l'Italia ha raggiunto il 9,8%, scendendo per la prima volta sotto la soglia del 10%. Nel 2025, come stimato da ISTAT, il tasso si è ulteriormente ridotto all'8,2%, con un miglioramento di 1,6 punti in un solo anno: il *target* PNRR del 10,2% per il 2025 è stato così conseguito con margine e il *target* europeo del 9% fissato per il 2030 risulta già raggiunto, con cinque anni di anticipo. La *baseline* PNRR, registrata nel 2021, era pari al 13,3%, nel 2015 si attestava intorno al 15%, nel 2005 superava il 22%. Si tratta di un dato di significativo interesse per il Sistema Paese: sono giunti al diploma oltre 490.000 studenti in più che altrimenti avrebbero abbandonato la scuola prima di conseguirlo[59].
Il miglioramento interessa anche il Mezzogiorno, dove il fenomeno resta più accentuato. Nel 2024, il tasso ELET nel Mezzogiorno si attesta al 12,4%, con i valori più elevati in Sicilia (15,2%) e Sardegna (14,5%)[60]
Il calo registrato nel 2024 risulta più marcato proprio tra le categorie tradizionalmente più esposte al rischio di abbandono: i ragazzi con genitori poco istruiti (-1,1 punti rispetto al 2023), residenti nel Mezzogiorno e cittadini stranieri (-4,5 punti)[61]. Questo andamento suggerisce che le politiche di contrasto alla dispersione stiano producendo effetti anche nei contesti più fragili.
Persistono tuttavia divari significativi. Il fenomeno colpisce in misura maggiore i ragazzi (12,2%) rispetto alle ragazze (7,1%) e presenta un'incidenza particolarmente elevata tra i giovani con cittadinanza straniera (24,3%, circa tre volte quella degli italiani). Il contesto familiare esercita un'influenza determinante: secondo le rilevazioni ISTAT, l'abbandono degli studi prima del diploma riguarda il 22,7% dei giovani i cui genitori hanno al massimo la licenza media, mentre scende al 5,9% per i giovani con genitori diplomati e al 2,3% per quelli con genitori laureati[62].

1.7.2 La dispersione implicita: andamenti differenziati e divari territoriali

Se sono significativi i miglioramenti sul fronte della riduzione dell'abbandono scolastico (dispersione esplicita) sotto la soglia del 10%, preoccupante resta la c.d. *dispersione implicita*: il fenomeno riguarda gli studenti che conseguono il diploma senza aver acquisito le competenze fondamentali previste dai traguardi di apprendimento; si tratta dell'indicatore che identifica specificamente la

quota di studenti che si colloca simultaneamente al di sotto della soglia di adeguatezza in tutte le aree rilevate dai Test Invalsi (italiano, matematica, inglese scritto e inglese orale)[63].

Utile considerare che i due fenomeni, la dispersione esplicita e quella implicita, non vanno considerati in modo disgiunto: che il sistema riesca a trattenere studenti che in passato avrebbero abbandonato è un risultato positivo; non può tuttavia essere trascurato l'impatto immediato sulla misurazione delle competenze medie. Molti degli studenti che in passato avrebbero abbandonato (ragazzi con fragilità sociali e familiari che ora arrivano al diploma) necessitano, infatti, di percorsi di accompagnamento più strutturati.

Tanto chiarito e seguendo la distinzione di rilevazione INVALSI, che differenzia tra fine del primo e del secondo ciclo[64], la dispersione scolastica implicita presenta andamenti differenziati e oscillanti: al termine del primo ciclo, la dispersione implicita si attesta al 12,3% nel 2025, valore più basso dall'inizio delle rilevazioni e in calo di quattro punti rispetto al 2018; al termine del secondo ciclo, la quota di studenti e studentesse in condizione di dispersione implicita, pari al 7,5% nel 2019 e salita al 9,8% nel 2021, dopo la crisi pandemica, è scesa progressivamente fino al 6,6% nel 2024, per poi risalire tuttavia all'8,7% nel 2025.

Scorporando i dati per ciascuna delle aree oggetto di rilevazione e considerando non le tendenze ma la condizione della popolazione studentesca complessivamente considerata, al termine del secondo ciclo d'istruzione solo il 49,2% dei maturandi raggiunge un livello adeguato di competenze in matematica e il 51,7% in italiano; nelle prove di inglese, il 55,3% consegue il livello previsto nel *reading* e il 43,6% nel *listening*, in calo rispetto ai corrispondenti valori registrati nel periodo pre-pandemico e, per matematica e italiano, con una sostanziale stabilità nel triennio successivo agli effetti della pandemia[65].

Nel Mezzogiorno la situazione è ancora più critica: in Campania, Calabria e Sicilia la quota di studenti sotto la soglia di sufficienza tocca o supera il 65-70%; in Sardegna oltre il 60% dei diplomandi resta sotto il livello base. Il divario tra Nord-Est e Sud corrisponde a circa 30 punti INVALSI, equivalenti a una differenza di apprendimento stimata in oltre un anno scolastico[66].

Il fenomeno non è tuttavia riducibile alla sola frattura Nord-Sud. Le rilevazioni INVALSI sui livelli di apprendimento nel primo ciclo documentano l'esistenza di divari significativi anche all'interno delle principali aree metropolitane del Centro-Nord: a Torino e a Milano, alcune zone urbane presentano livelli di fragilità educativa paragonabili a quelli delle aree più critiche del Mezzogiorno, a conferma che la povertà educativa si concentra lungo linee socioeconomiche che attraversano l'intero territorio nazionale.

1.7.2.1 La personalizzazione dell'intervento in considerazione dei contesti socioeconomici di provenienza: le innovazioni di Agenda Sud

Sono dati che attestano quanto sia necessario un approccio personalizzato e percorsi mirati che tengano conto, per l'appunto, delle condizioni socioeconomiche di provenienza.
In questa prospettiva, il piano Agenda Sud, insieme ad Agenda Nord, mobilita complessivamente oltre un miliardo di euro per il potenziamento delle competenze di base in circa 4.000 scuole, con interventi mirati sulle 600 scuole con maggiore fragilità identificate dall'INVALSI[67]. A ciascuna scuola selezionata è stato inoltre offerto un catalogo di opzioni tra cui scegliere in base alle proprie esigenze specifiche (docenti aggiuntivi di materie di base, *team* per la prevenzione della dispersione, apertura pomeridiana, misure per il coinvolgimento delle famiglie), nella logica di valorizzare tanto l'autonomia delle singole istituzioni scolastiche quanto la specificità dei territori in cui esse operano.
I primi riscontri di efficacia sono significativi: in Campania, l'indicatore sintetico di *performance* INVALSI si attesta a 32 punti per le scuole coinvolte in Agenda Sud, contro i 14 punti delle scuole non partecipanti; in Puglia il differenziale è ancora più ampio, con 56 punti contro 19.
Si tratta di evidenze che, pur richiedendo il consolidamento di serie storiche più lunghe e la verifica delle diverse condizioni di partenza delle scuole che hanno partecipato a Agenda Sud, suggeriscono come una personalizzazione dell'intervento calibrata non soltanto sui livelli di apprendimento — criterio esclusivo delle precedenti stagioni dei bandi PON e POR — ma anche sui contesti socioeconomici di riferimento possa produrre risultati di rilievo.

1.7.2.2 I risultati INVALSI 2025: il quadro regionale

La tabella seguente sintetizza i *risultati INVALSI 2025 per disciplina e regione* al termine del secondo ciclo, confrontando i dati con il 2019. A differenza dell'indicatore di dispersione implicita illustrato al § 1.7.2 — che richiede insufficienza simultanea in tutte le aree monitorate — questi dati misurano separatamente la quota di studenti che raggiunge i traguardi per ciascuna materia, e non sono pertanto direttamente comparabili. Il calo è generalizzato — circa 12 punti in italiano e in matematica a livello nazionale — ma colpisce in misura maggiore il Nord, che perde fino a 16 punti, mentre il Sud "tiene" di più, partendo però da livelli già molto

bassi.

Tabella 1.1 I risultati INVALSI 2025: il quadro regionale

Regione	Italiano 2019	Italiano 2025	Matematica 2019	Matematica 2025
Valle d'Aosta	81%	66%	76%	61%
Piemonte	74%	57%	71%	55%
Liguria	70%	53%	66%	50%
Lombardia	78%	62%	76%	62%
Prov. Aut. Bolzano (it.)	69%	52%	67%	50%
Prov. Aut. Bolzano (ted.)	n.d.	n.d.	n.d.	73%
Prov. Aut. Trento	83%	62%	81%	64%
Veneto	77%	63%	77%	63%
Friuli-Venezia Giulia	79%	64%	77%	63%
Emilia-Romagna	72%	58%	72%	58%
Toscana	67%	51%	65%	50%
Umbria	68%	54%	63%	50%
Marche	68%	53%	66%	51%
Lazio	61%	48%	53%	41%
Abruzzo	60%	51%	55%	45%
Molise	57%	50%	57%	46%
Campania	50%	40%	47%	37%
Puglia	58%	49%	54%	45%
Basilicata	56%	49%	54%	47%
Calabria	45%	43%	41%	41%
Sicilia	50%	43%	44%	38%
Sardegna	55%	42%	41%	30%
ITALIA	64%	52%	61%	49%

Fonte: Rapporto INVALSI, 2025. Studenti e studentesse che raggiungono i traguardi previsti in Italiano e Matematica al termine del secondo ciclo d'istruzione, per regione (valori percentuali)

1.7.3 La scuola primaria: un'eccellenza da preservare

Anche se molti aspetti critici della scuola italiana sono comuni all'intero percorso, la situazione

è diversamente articolata a seconda dei livelli scolastici. *La scuola primaria gode di una buona reputazione a livello internazionale*: i test PIRLS, che misurano le competenze di lettura, collocano l'Italia al di sopra della media UE (537 punti contro 527)[68]. I test TIMSS dello stesso anno, dedicati a matematica e scienze, registrano un lieve ritardo rispetto alla media europea (513 contro 524 in matematica, 511 contro 518 in scienze), ma comunque entro margini contenuti[69].
Questo buon posizionamento iniziale è frutto di alcuni punti di forza strutturali: metodologie didattiche consolidate, attenzione al percorso di apprendimento del singolo alunno, preparazione pedagogica del corpo docente. La scuola primaria italiana è inoltre, nel suo complesso, inclusiva: le distanze sociali esercitano un'influenza relativamente limitata sugli esiti scolastici.

1.7.4 La scuola media e le sue fragilità

La fotografia cambia a partire dalla secondaria di primo grado, che da decenni viene identificata come l'anello debole del sistema scolastico italiano[70]. Gli *apprendimenti degli studenti* calano significativamente rispetto alla scuola primaria, con una flessione più accentuata di quanto si osservi negli altri Paesi europei: le comparazioni internazionali dimostrano che gli studenti italiani, alla fine dei tre anni delle medie, sono quelli che registrano la più profonda flessione dei risultati di apprendimento rispetto alla preparazione raggiunta alla fine della scuola primaria[71].
I dati più recenti confermano questa fragilità strutturale. Il Rapporto INVALSI 2025 rileva che, al termine del primo ciclo d'istruzione il 58,6% degli studenti raggiunge i traguardi di apprendimento in italiano e il 55,7% in matematica: in termini speculari, il 41,4% si colloca al di sotto del livello di adeguatezza in italiano e il 44,3% in matematica.
A pesare su questo quadro concorrono anche fattori organizzativi. Secondo il Rapporto della Fondazione Agnelli 2021, gli insegnanti della scuola media sono i più anziani (età media oltre 52 anni, moltissimi concentrati nella fascia intorno ai 58 anni) oltre a essere coinvolti nel più vorticoso *turnover* di cattedre: 35 docenti di scuola media su 100 non insegnano l'anno dopo nella stessa scuola. La scuola media è il segmento dove la precarietà del personale produce gli effetti più acuti: la discontinuità didattica colpisce studenti in una fase già delicata dello sviluppo, amplificando le fragilità che il contesto familiare non riesce a compensare.
La *frammentazione disciplinare*, la *moltiplicazione dei docenti* (da uno o due maestri in quinta primaria a una decina di professori in prima media), il *brusco passaggio da un approccio empatico-relazionale a uno più formale e prestazionale*, la *discontinuità curricolare*: sono tutti elementi che la letteratura indica come fattori che amplificano le difficoltà dei preadolescenti in una fase già delicata del loro sviluppo cognitivo ed emotivo[72].

A questi fattori organizzativi si aggiunge un elemento strutturale che attraversa l'intero sistema scolastico italiano ma incide in modo particolarmente acuto nella secondaria di primo grado: *il modello didattico che affida una parte rilevante del consolidamento degli apprendimenti allo studio domestico*. Un'impostazione di questo tipo presuppone un contesto familiare in grado di accompagnare lo studente — spazi adeguati, disponibilità di tempo dei genitori, familiarità con i contenuti scolastici — e tende pertanto a perpetuare, anziché a ridurre, i divari legati al *background* socioeconomico. Si impone un ripensamento del modello, verso un'organizzazione del tempo scuola che consenta di svolgere all'interno dell'istituto quelle attività di esercizio e consolidamento che il contesto familiare non è in grado di garantire in modo equo (si v. *amplius* § 3 e ss.).

1.7.5 La scuola secondaria di secondo grado e i divari territoriali che si amplificano

Dopo il calo alle medie, gli studenti italiani non tengono il passo dei loro coetanei nei Paesi più avanzati neanche alle superiori: secondo i dati dell'indagine PISA dell'OCSE nel 2022, a quindici anni il punteggio medio in matematica e scienze è inferiore alla media, rispettivamente 471 vs 472 e 477 vs 485, ponendo l'Italia nella parte bassa della distribuzione dei paesi OCSE (intorno al 23-24mo posto su 38 Paesi); solo per quel che riguarda la capacità di lettura, il nostro Paese raggiunge esiti superiori alla media (482 vs. 476)[73].

I divari di apprendimento in Italia si manifestano soprattutto come divari territoriali[74]. Nelle prove INVALSI, ad esempio, la distanza degli apprendimenti fra la macroarea con i risultati migliori (Nord-Est) e quella con i risultati peggiori (Sud e Isole) è di 24 punti in matematica. In termini di progressione degli apprendimenti, questo divario equivale a circa due anni di scuola: uno studente del Sud e delle Isole, a parità di età, raggiunge in media il livello di competenze che un coetaneo del Nord-Est ha conseguito due anni prima.

La letteratura mostra tuttavia che i divari territoriali e quelli sociali — legati al livello di istruzione e al reddito della famiglia di provenienza — non operano in modo indipendente, ma convergono nella scelta dell'indirizzo della scuola secondaria di secondo grado[75] . In Italia gli *studenti provenienti da famiglie con minore istruzione e reddito si concentrano negli istituti professionali*, dove i livelli medi di apprendimento sono significativamente più bassi: nel Nord-Est, la *differenza tra il punteggio medio di tutti gli indirizzi e quello dei soli istituti professionali è di 33 punti*, equivalenti a più di tre anni di scuola; si tratta di un *divario più ampio di quello tra Nord e Sud a parità di indirizzo***.** In altri termini, la variabile che più incide sugli apprendimenti non è l'origine sociale in sé, né il territorio in sé, ma la *concentrazione di studenti con lo stesso profilo socioeconomico nel*

medesimo indirizzo e nella medesima scuola. È questa segregazione per indirizzo — che riflette e amplifica le disuguaglianze di partenza — a spiegare in larga parte sia i divari territoriali sia quelli sociali nei risultati scolastici.

1.7.5.1 Una gerarchia rigida: licei, tecnici, professionali

L'aspetto più rilevante è dato dalle differenze fra i vari indirizzi della secondaria di secondo grado, che riflettono una chiara gerarchia rigida e stratificata.

I licei, in particolare il classico e lo scientifico, ottengono risultati d'eccellenza; gli istituti tecnici si collocano su livelli intermedi; gli istituti professionali registrano esiti inferiori. Nelle rilevazioni INVALSI 2024[76], il punteggio in comprensione del testo risulta del 13% superiore a quello medio nazionale per i licei, inferiore del 5% per gli istituti tecnici e del 15% per gli istituti professionali. In matematica e scienze: il divario è ancora più marcato: la distanza tra liceali e studenti dei professionali-equivale a tre-quattro anni di scuola aggiuntivi.

1.7.5.2 La scelta dell'indirizzo: l'orientamento scolastico

La scelta dell'indirizzo di studi al termine della scuola secondaria di primo grado costituisce un momento cruciale, con effetti di lungo periodo sulle opportunità formative e lavorative. Le evidenze mostrano che questa scelta è fortemente condizionata dall'origine familiare: sulla base di dati riferiti al 2024, il 34% dei diplomati liceali proviene da famiglie di estrazione sociale elevata (imprenditori, liberi professionisti, dirigenti), mentre la quota scende al 18,5% nei tecnici e a meno del 14% nei professionali[77]. A parità di risultati scolastici, i figli di laureati hanno una probabilità significativamente maggiore di iscriversi ai licei rispetto ai coetanei con genitori meno istruiti. Questa stratificazione sociale per indirizzo si riflette negli esiti di apprendimento: le rilevazioni INVALSI 2024 mostrano che il punteggio medio in italiano degli studenti di V superiore con famiglie avvantaggiate (ESCS elevato) raggiunge i 206 punti, quasi 30 punti in più rispetto ai coetanei provenienti da contesti svantaggiati (176,3 punti)[78].

Il fenomeno è amplificato dalla concentrazione degli studenti stranieri negli istituti professionali: il 16,6% dei diplomati dei professionali ha cittadinanza non italiana, contro il 10,1% dei tecnici e appena il 4,9% dei licei[79]. Tale distribuzione non riflette le attitudini individuali, ma le condizioni socioeconomiche e le aspettative familiari.

Il sistema di orientamento scolastico italiano presenta carenze strutturali. Il 90,6% dei diplomati dichiara di aver svolto attività di orientamento organizzate dalla scuola media, ma solo il 45,4% le ha ritenute rilevanti per la scelta[80]. L'opinione dei genitori resta il fattore più influente, in particolare quando i genitori sono laureati: ne consegue che un orientamento efficace ri-

sulta ancora più cruciale proprio laddove il contesto familiare non riesca a svolgere pienamente questa funzione di supporto.
Il condizionamento familiare sulla scelta dell'indirizzo è il punto in cui il background socioeconomico – fattore trasversale già operante nell'accesso ai nidi e negli apprendimenti della scuola media – si traduce più direttamente in disuguaglianza di opportunità formative e, successivamente, occupazionali.
Sulle misure introdotte dal PNRR per colmare queste carenze strutturali – in particolare la Riforma 1.4 del sistema di orientamento e l'Investimento 1.6 sull'orientamento attivo nella transizione scuola-università – e sul relativo stato di attuazione si rinvia al § 2.2.4.1

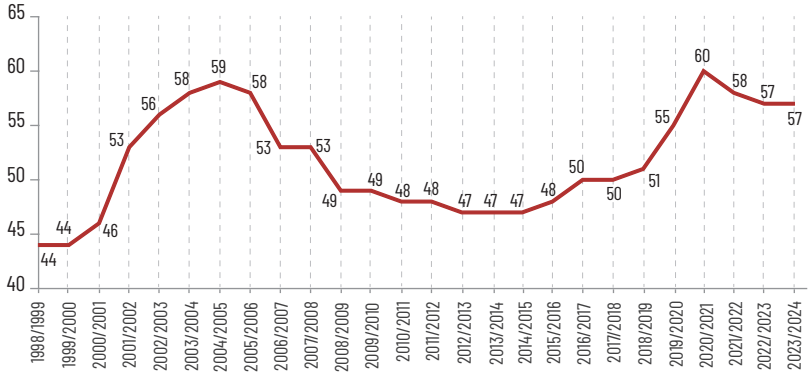
1.8 L'istruzione terziaria

I divari di competenze accumulati nel ciclo scolastico, le scelte orientative condizionate dall'origine familiare e le disparità territoriali nell'offerta formativa convergono sull'istruzione terziaria, dove l'Italia sconta anche un persistente deficit di investimento. Ormai 9 studenti su 10 completano le scuole superiori: di questi il 55% prosegue gli studi all'università. L'accesso all'università era stato riservato fino al 1969 ai soli diplomati liceali: la L. 11 dicembre 1969, n. 910, estendendolo a tutti i titolari di diploma quinquennale, ha trasformato l'università italiana da istituzione di élite a istituzione di massa, ma senza un parallelo sviluppo di percorsi terziari professionalizzanti come quelli che negli stessi anni si affermavano in Germania e in Francia.
In Italia, infatti, a differenza degli altri paesi dell'Europa continentale, non si è mai sviluppato un percorso professionalizzante terziario[81] di peso comparabile. Mentre gli iscritti ai percorsi universitari e AFAM nell'a.a. 2022/2023 sfioravano i 2 milioni (1.978.421), negli ITS Academy vi erano 27.731 studenti, pari all'1,4% del totale dell'istruzione terziaria[82]. L'assenza di un canale professionalizzante di massa è una delle principali spiegazioni del basso numero di laureati (31,6% della popolazione fra 25 e 34 anni nel 2024) che pone l'Italia al penultimo posto in Europa, davanti solo alla Romania (23,2%) e ben al di sotto della media UE27 (44,1%)[83].

1.8.1 Le immatricolazioni universitarie: tendenze recenti

In Italia, le nuove matricole dei percorsi universitari rappresentano poco più della metà della popolazione di diciannovenni[84]. Questa percentuale ha avuto delle variazioni negli ultimi 20 anni, influenzata da vari fattori, come l'attuazione della riforma del "3+2" e il forte aumento delle iscrizioni alle università telematiche, oltre a macro-episodi di carattere economico (crisi economica del 2008-13 e Covid-19).

Figura 1.7 Immatricolati totali (% popolazione 19 anni)



Fonte: MUR, 2025

Negli ultimi anni la situazione sta mutando. Dopo un lungo periodo di stagnazione, la percentuale di diciannovenni che si iscrivono all'università ha raggiunto quasi il 60%, avvicinandosi alla media europea[85]. Gran parte di questa crescita è legata alle università telematiche: secondo i dati MUR, gli iscritti sono passati da circa 140.000 nel 2019-20 (8% di tutti gli studenti universitari) a 270.000 nel 2023-24 (14%). La crescita delle università telematiche rappresenta sulla carta un fattore positivo rispetto alla posizione di ritardo dell'Italia riguardo alla percentuale di laureati. Resta però da capire quale sia l'effettivo valore di questi percorsi in termini di apprendimento e competenze acquisite. Permangono infatti interrogativi sulla qualità della didattica e sui criteri di valutazione, che alcuni osservatori ritengono meno rigorosi rispetto a quelli degli atenei tradizionali.

1.8.2 Tempi per il conseguimento della laurea e abbandono universitario

Altro storico problema del nostro sistema universitario è rappresentato dai lunghi tempi di percorrenza per arrivare al conseguimento della laurea e dagli elevati tassi di abbandono.
I dati ANVUR indicano che, al termine del primo anno di studio, il 50% degli studenti non aveva completato almeno un terzo dei CFU previsti[86].
Nell'ultimo decennio si rileva però un graduale miglioramento nei tassi di abbandono universitari, storicamente molto elevati. Il tasso di abbandono a sei anni per la coorte 2011-12 era il 29%,

mentre per la coorte 2015-16 è sceso al 24%[87]. Parallelamente, la percentuale di iscritti fuori-corso è scesa di circa 10 punti percentuali, tra il 2011-12 e il 2020-21[88]. I fattori che influenzano i tempi di completamento, l'interruzione e l'abbandono degli studi sono sicuramente molteplici, dal costo degli studi, alle carenze del sistema di diritto allo studio e all'assenza di un efficace orientamento nella scelta dei corsi di laurea.

1.8.3 I laureati e il mercato del lavoro

Per indurre più studenti a iscriversi all'università un fattore decisivo è rappresentato dalle *prospettive di occupazione successive al conseguimento del titolo di studio*. Un titolo universitario è la miglior garanzia contro la disoccupazione — solo il 3,6% dei laureati è disoccupato, rispetto al 6,2% dei diplomati — e comporta un maggior reddito di circa 300.000 dollari nell'arco della vita lavorativa[89].

I recenti dati confermano l'aumento del tasso di occupazione dei laureati nel nostro Paese.

Il tasso di occupazione a un anno dalla laurea ha raggiunto il 78,6% nel 2024, sia per i laureati di primo livello sia per quelli di secondo livello: si tratta del valore più alto dell'ultimo decennio, con un incremento rispettivamente di 4,5 e 2,9 punti percentuali rispetto al 2023[90]. *A cinque anni dalla laurea*, il tasso si attesta al 92,8% per i laureati triennali e all'89,7% per i magistrali. Il differenziale non indica una maggiore efficacia occupazionale della laurea triennale. I due collettivi non sono comparabili. I laureati triennali rilevati a cinque anni dal titolo sono coloro che hanno scelto di non proseguire con il biennio magistrale, una quota minoritaria, composta in prevalenza da profili a inserimento rapido (professioni sanitarie, educatori, tecnici), già pienamente stabilizzati: il 73,9% ha un contratto a tempo indeterminato. Tra i laureati magistrali, invece, la quota con contratto a tempo indeterminato si ferma al 54,6%, non perché fatichino a trovare lavoro, ma perché molti di essi a cinque anni dal titolo sono ancora impegnati in percorsi di accesso alle professioni regolamentate — praticantati forensi, specializzazioni mediche, concorsi pubblici — o nella fase di avvio della libera professione. Si tratta di percorsi più lunghi, che ritardano la stabilizzazione contrattuale ma conducono a posizioni più qualificate: a cinque anni dal titolo, i laureati magistrali percepiscono in media 1.847 euro netti mensili, contro i 1.770 dei laureati triennali (AlmaLaurea, 2025).

Permangono tuttavia criticità significative. *Oltre il 30% dei laureati occupati a un anno dal titolo non utilizza in misura elevata le competenze acquisite all'università* e svolge un lavoro per cui la laurea non è formalmente richiesta: il fenomeno riguarda il 39,3% dei laureati triennali e il 31,9% dei magistrali. Il *mismatch* è particolarmente forte nei gruppi disciplinari letterario-uma-

nistico, arte e design, linguistico, politico-sociale e comunicazione.

I tempi di inserimento nel mercato del lavoro variano notevolmente per area disciplinare. I laureati in informatica e tecnologie ICT trovano impiego in media entro 1,9 mesi (primo livello) o 4,1 mesi (secondo livello); quelli in ingegneria industriale e dell'informazione in 3,6-3,7 mesi. All'estremo opposto, i laureati in giurisprudenza attendono in media 13,7 mesi per il primo impiego, quelli in lettere 7,8-10,7 mesi[91] Queste differenze riflettono non solo le dinamiche di domanda e offerta settoriale, ma anche la diversa efficacia dei servizi di *placement* universitari e la densità del tessuto produttivo locale.

Il rendimento economico della laurea rimane comunque positivo: i laureati presentano un tasso di occupazione superiore di 10,7 punti rispetto ai diplomati e di quasi 30 punti rispetto a chi possiede al più la licenza media[92].Il tasso di disoccupazione dei laureati (3,2%) è significativamente inferiore a quello dei diplomati (5,3%) e di chi ha titoli inferiori (9,1%).

Da questo punto di vista l'Italia si sta avvicinando all'Europa, pur mantenendo un divario significativo: nel 2024, il tasso di occupazione dei laureati 25-64enni era dell'84,7% in Italia contro l'87,8% nella media UE27[93]. La distanza si è ridotta negli ultimi anni, ma resta più ampia per specifiche categorie: giovani, donne e residenti nel Mezzogiorno continuano a essere penalizzati, anche se i *gap* si stanno progressivamente riducendo. I laureati del Nord hanno il 39,3% in più di probabilità di essere occupati rispetto a quelli del Mezzogiorno; gli uomini il 15,2% in più rispetto alle donne[94]. Il divario occupazionale tra laureati del Nord e del Mezzogiorno conferma come la frattura territoriale, che si manifesta fin dalla copertura dei nidi e dalla qualità della scuola media, si prolunghi ben oltre il conseguimento del titolo di studio.

1.8.4 L'istruzione terziaria professionalizzante: gli ITS Academy

Una delle peculiarità storiche del sistema formativo italiano è nella limitata presenza di un canale di istruzione terziaria professionalizzante paragonabile a quelli operanti negli altri grandi Paesi europei. Mentre nelle *Fachhochschulen* tedesche si contano annualmente quasi un milione di iscritti e nelle *Sections de technicien supérieur* francesi oltre duecentomila, in Italia l'offerta professionalizzante post-diploma è rimasta a lungo marginale[95]. Tale carenza contribuisce al divario italiano nella quota di popolazione con titoli terziari: tra i giovani adulti (25-34 anni), i percorsi professionalizzanti di ciclo breve rappresentano quasi un terzo dei titoli terziari in Spagna e circa un quarto in Francia[96]. Gli Istituti Tecnici Superiori — ridenominati ITS Academy a seguito della riforma introdotta con L. 99/2022 — costituiscono la risposta italiana a questo vuoto formativo. Si tratta di percorsi biennali o triennali di livello 5 EQF, destinati ai diplomati,

con l'obiettivo di formare tecnici superiori dotati di elevate competenze tecnologiche nei settori strategici dell'economia[97]. Il sistema, pur partendo da dimensioni contenute, sta conoscendo una fase di significativa espansione che merita attenzione. Per la descrizione degli interventi di potenziamento previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si rinvia al successivo § 2.3.1. e ss.

Secondo i dati dell'Anagrafe nazionale ITS, nell'anno accademico 2024-25 gli iscritti complessivi (studenti frequentanti primo e secondo anno) hanno raggiunto circa 46.600 unità, quasi raddoppiando rispetto ai 26.000 dell'anno precedente[98].

Il punto di forza del sistema risiede nell'eccellenza dei risultati occupazionali. Secondo il monitoraggio INDIRE 2025, riferito ai percorsi conclusi nel 2023, l'84% dei diplomati risulta occupato entro dodici mesi dal conseguimento del titolo; di questi, il 93% svolge un'attività coerente con il percorso formativo[99]. Si tratta di tassi lievemente superiori a quelli dei laureati universitari e in costante miglioramento: nel 2020 il tasso di occupazione era del 79,9%, nel 2021 dell'86,5%[100]. Particolarmente efficaci risultano i percorsi del sistema meccanica (90,9% di occupati) e della mobilità sostenibile (90,3%)[101].

L'articolazione in dieci aree tecnologiche è concepita per rispondere ai fabbisogni delle diverse filiere produttive. Prevalgono le Nuove tecnologie per il Made in Italy (45,6% dei percorsi), con particolare concentrazione nel sistema meccanica, nell'agroalimentare e nel sistema moda. Seguono il turismo e le tecnologie per i beni culturali (15,6%), la mobilità sostenibile (14,7%) e le tecnologie dell'informazione e della comunicazione[102]. Il modello didattico si fonda sull'integrazione con il mondo del lavoro: il 43% delle ore è dedicato allo *stage* in azienda e il 74% della docenza è affidato a professionisti provenienti dal settore produttivo[103].

1.8.4.1 Gli squilibri territoriali

La distribuzione geografica degli ITS Academy evidenzia squilibri significativi tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Circa un quarto dei percorsi è erogato nella sola Lombardia (24,9%), seguita da Veneto (12,9%) e dalle altre regioni settentrionali[104]. Nel Mezzogiorno operano 59 delle 147 Fondazioni attive nel 2024: la Campania ne conta 16, la Sicilia 11, la Puglia 10, la Calabria 9, la Sardegna 6, l'Abruzzo 4, la Basilicata e il Molise una ciascuna.[105]. Il divario più rilevante riguarda tuttavia la qualità dell'offerta e i tassi di completamento. Nelle regioni settentrionali la quota di percorsi che raggiunge la fascia di premialità è pari al 66,9%, nel Centro scende al 50% e nel Sud al 39,6%[106]. Il tasso di completamento presenta differenze ancora più marcate: in Emilia-Romagna si diploma l'85,3% degli iscritti, mentre in Sardegna appena il 29,8%, in Calabria il 49,6% e

in Sicilia il 52,6%[107]. Anche l'efficacia occupazionale varia sensibilmente: nelle regioni del Nord il tasso supera stabilmente l'80%, con punte dell'88% in Veneto e Friuli-Venezia Giulia; alcune aree del Mezzogiorno registrano invece valori inferiori al 70%[108]. Puglia e Abruzzo rappresentano eccezioni positive, con risultati di qualità paragonabili a quelli delle regioni settentrionali; Sicilia e Campania mostrano un quadro più eterogeneo.

1.8.4.2 I tassi di dispersione e il profilo degli iscritti

Una criticità strutturale riguarda *l'elevato tasso di dispersione tra candidatura e iscrizione effettiva*. Nel 2023, a fronte di 36.352 domande, gli idonei alle prove di selezione sono stati 27.819, ma solo 11.834 hanno perfezionato l'iscrizione: tre idonei su cinque hanno dunque rinunciato[109]. Tale fenomeno segnala carenze nell'orientamento e, probabilmente, una percezione sociale ancora incerta del valore del diploma ITS rispetto al percorso universitario. Il profilo anagrafico degli iscritti conferma che l'ITS viene scelto spesso come percorso di riqualificazione più che come prima opzione post-diploma: la maggior parte degli iscritti ha più di vent'anni, uno su dieci supera i trenta, e il 40% è disoccupato alla ricerca di una nuova occupazione[110]. Se da un lato ciò testimonia la capacità del sistema di rispondere a esigenze di *reskilling*, dall'altro segnala la necessità di rafforzare l'orientamento già nella scuola secondaria superiore. *Permangono infine squilibri di genere*: le donne rappresentano appena il 27% degli iscritti, con quote ancora inferiori nelle aree tecnologiche tradizionalmente maschili come la meccanica (3,5%), a fronte di una forte prevalenza nel sistema moda (71,1%)[111].

1.8.4.3 Le prospettive di sviluppo

Il sistema ITS Academy si trova in una fase cruciale. I finanziamenti PNRR — 1,5 miliardi complessivi — hanno consentito un'accelerazione significativa. La sfida dei prossimi anni consiste nel consolidare la crescita degli iscritti. In questa prospettiva, l'introduzione della filiera tecnologico-professionale 4+2, prevista dalla L. 8 agosto 2024, n. 121, potrebbe rappresentare un'opportunità per strutturare percorsi integrati dalla scuola secondaria fino al diploma ITS, creando un canale formativo riconoscibile e attrattivo. Per l'analisi delle prospettive di sviluppo si rinvia ai successivi §§ 3.4.2. e ss.

2. Le misure degli ultimi anni e il PNRR per il capitale umano

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dedica l'intera Missione 4 al tema dell'Istruzione e della Ricerca, per uno stanziamento iniziale di 30,88 miliardi totali. Il piano suddivide le azioni in due

componenti: la prima centrata sul "potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido all'università"; la seconda rivolta al rafforzamento di una struttura sinergica "dalla ricerca all'impresa", volta all'innalzamento del potenziale di crescita del sistema economico.
Gli investimenti e le riforme previsti sono molteplici, e toccano tutte le istituzioni del sistema educativo italiano e, trasversalmente, i fattori che ne condizionano gli esiti: dalla precarietà del personale ai divari territoriali nell'offerta, dal sottoinvestimento in edilizia all'inadeguatezza del sistema di orientamento. Alcuni risultati cominciano a manifestarsi, ma permangono criticità attuative che rischiano di ridimensionarne l'impatto. Nei successivi paragrafi sono descritte le misure più rilevanti per le tre fasce di età (0-6 anni, 6-19 anni e 19-24 anni).

2.1 Fascia 0-6: piano asili nido e scuola dell'infanzia

Nella fascia 0-6 il PNRR prevede un singolo investimento, nominato il "*Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia*". In termini di *budget*, è il più grande della componente 1 nella missione 4, con 4,6 miliardi stanziati inizialmente.
Tali infrastrutture, come evidenziato da Eurostat (2025)[112], svolgono un ruolo essenziale nel ridurre le diseguaglianze di partenza e nel garantire pari opportunità educative e sociali ai bambini, oltre a rappresentare un potente strumento per l'incremento della partecipazione femminile al lavoro, in particolare nelle aree caratterizzate da elevati tassi di inattività, in sinergia con misure nazionali come l'assegno unico universale per i figli[113] (si rinvia a Parte I, Cap. 2, per l'analisi).

2.2 Fascia 6-19: gli interventi per la scuola primaria e secondaria

Gli interventi del PNRR che riguardano la fascia 6-19 sono molteplici e incidono su vari aspetti dell'istituzione scolastica:

- i divari territoriali nelle scuole secondarie di I e II grado (livello delle competenze di base e abbandono scolastico);
- il reclutamento e la formazione dei docenti;
- l'edilizia scolastica;
- il sistema di orientamento tra scuola secondaria ed educazione terziaria.

2.2.1 Divari territoriali: PISA/INVALSI e abbandono scolastico

I divari territoriali nell'apprendimento, come illustrato nei paragrafi precedenti, costituiscono una delle maggiori criticità del sistema educativo italiano.

Il PNRR si poneva tre obiettivi a riguardo:

- misurare e monitorare i divari negli apprendimenti, attraverso il consolidamento dei test standardizzati (PISA/INVALSI);
- ridurre i divari nelle competenze di base (italiano, matematica, inglese), in particolare nel Mezzogiorno;
- sviluppare una strategia per contrastare in modo strutturale l'abbandono scolastico.

2.2.1.1 Le azioni di supporto previste per le scuole e gli studenti con i livelli di apprendimento più bassi

Nel perseguire questi obiettivi, erano state inizialmente delineate una serie di azioni di supporto innovative, rivolte alle scuole e agli studenti con i livelli di apprendimento più carenti, e ai giovani che hanno abbandonato il percorso scolastico. L'Investimento 1.4 della Missione 4 — "Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nelle scuole secondarie di primo e secondo grado e alla lotta alla dispersione scolastica" — ha stanziato complessivamente 1,5 miliardi di euro, cui si aggiungono le risorse del Programma nazionale 2021-2027 per il primo ciclo. Le risorse sono state ripartite in due *tranche* principali: 500 milioni nel 2022 a 3.198 scuole con i più alti tassi di fragilità negli apprendimenti (DM 170/2022), e 790 milioni nel 2024 estesi a tutte le scuole secondarie e ai CPIA (DM 19/2024)[114].
Gli interventi si articolano in cinque tipologie: percorsi individuali di *mentoring* e orientamento (20 ore per studente), percorsi di potenziamento delle competenze di base in piccoli gruppi, attività di orientamento rivolte alle famiglie, laboratori co-curricolari su competenze trasversali, e costituzione in ogni istituto di un *team* per la prevenzione della dispersione[115]. Il *target* concordato con l'UE prevedeva il coinvolgimento di almeno 820.000 studenti entro settembre 2025; secondo il Ministero, a inizio 2025 erano già stati raggiunti circa 1,1 milioni di studenti.
Si rinvia ai § § 1.7.1. e 1.7.2. per le tendenze degli ultimi anni quanto ai tassi di dispersione esplicita e implicita.

2.2.2 Il reclutamento e la formazione dei docenti

L'apprendimento degli studenti, a tutti i livelli, rimane strettamente legato alle capacità e alla preparazione dei loro docenti. Il PNRR si poneva dunque l'obiettivo di riformare le modalità di selezione del personale e investire nella formazione degli insegnanti, in particolare in relazione alle loro competenze digitali. L'obiettivo della riforma del sistema di reclutamento era quello di "coprire, con regolarità e stabilità" le cattedre disponibili con insegnanti di ruolo. Per la for-

mazione, invece, l'obiettivo era la creazione di un "ecosistema delle competenze digitali", che portasse alla trasformazione dei processi di insegnamento e di apprendimento, in linea con i quadri europei di riferimento.

2.2.2.1 La riforma del reclutamento (L. 79/2022)

La *riforma del processo di selezione* dei docenti è entrata in vigore nel 2022. Alle linee guida originali per la formazione iniziale e il reclutamento contenute nella L. 79/2022 sono seguite alcune deroghe che hanno riguardato: i contenuti dei corsi di abilitazione universitari, originariamente con un forte contenuto didattico; i posti a disposizione per i corsi, che avrebbero dovuto essere calcolati sulla base del fabbisogno provinciale di docenti; le ore di frequenza e di insegnamento *online*, aumentate per consentire alle università telematiche di fornire i corsi; la valutazione finale, ridotta a un saggio sull'esperienza di tirocinio.

Per quanto riguarda la *formazione in servizio dei docenti*, i percorsi triennali di formazione volontaria incentivata (FOVI) sono stati avviati a partire dall'a.s. 2023/24, con l'istituzione della Scuola di Alta Formazione dell'Istruzione (SAFI). Tuttavia, la costruzione di effettivi percorsi di carriera presenta criticità attuative. La figura del docente stabilmente incentivato, prevista dalla L. 79/2022, è solo un elemento retributivo accessorio (5.650 euro annui) accessibile dopo nove anni di formazione consecutiva e limitato a una platea circoscritta (massimo 32.000 docenti su oltre 900.000 in organico). Non è stato introdotto un sistema di *middle management* scolastico né un collegamento tra formazione, assunzione di responsabilità aggiuntive e avanzamento di carriera: la progressione stipendiale resta determinata esclusivamente dall'anzianità di servizio[116].

2.2.2.2 I concorsi 2022-2025: 238.000 assunzioni autorizzate, ma il precariato persiste

I dati disponibili indicano che dall'a.s. 2022/23 all'a.s. 2025/26 (quattro annualità) sono state autorizzate complessivamente assunzioni per oltre 238.000 docenti. Tale dato, riferito al monte autorizzazioni, comprende sia le immissioni in ruolo effettivamente realizzate attraverso i concorsi PNRR — descritte di seguito — sia le assunzioni da graduatorie preesistenti e le stabilizzazioni del personale precario[117].

Nel dettaglio, il primo concorso PNRR ha previsto 44.000 posti, dei quali 30.000 sono stati effettivamente trasformati in immissioni in ruolo; il secondo ha messo a bando 19.000 posti, con 14.000 immissioni effettive; il terzo riguarda 58.000 posti. L'obiettivo complessivo fissato dal Piano è di 70.000 immissioni in ruolo.

In sede di interlocuzione con la Commissione europea, è stato ottenuto un parziale scorrimento

degli idonei nei limiti del 30%, misura introdotta in revisione dopo aver rilevato che la rigida esclusione dello scorrimento prevista dal Piano, che serve a garantire la qualità dei nuovi ingressi, in prima applicazione aveva prodotto, paradossalmente, un incremento delle supplenze annuali e non la loro auspicata riduzione. Per il ciclo 2026-2027 è inoltre prevista l'istituzione di elenchi regionali, che consentiranno l'utilizzo degli idonei anche al di fuori della regione di partecipazione al concorso, così da compensare le graduatorie esaurite.

Il numero di docenti precari rimane però molto elevato: come già illustrato, i dati provvisori per l'a.s. 2025/26 confermano un precariato strutturale con oltre 180.000 contratti a termine. Il persistere del precariato nonostante il volume di assunzioni autorizzate dipende da fattori strutturali, identificati dalla letteratura e confermati dai dati ministeriali: il fabbisogno annuo supera le immissioni in ruolo per effetto del *turnover* pensionistico; le graduatorie concorsuali si esauriscono prima di coprire i posti disponibili, poiché i vincitori spesso rinunciano alla nomina in regioni lontane dalla propria residenza; la distinzione tra organico di diritto e organico di fatto genera posti coperti strutturalmente con supplenze annuali[118]. Questo segnala una persistente criticità, con conseguenze negative sia per gli insegnanti, in quanto lavoratori precari, sia per gli studenti, attesi i riverberi sulla continuità didattica.

Al fenomeno del precariato strutturale si affianca una criticità di segno diverso e complementare: la *crescente difficoltà di reperire candidati all'insegnamento*, in particolare nelle regioni del Centro-Nord. La contrazione demografica in corso e la competizione salariale con il settore privato — particolarmente acuta nelle discipline STEM — rendono prevedibile un aggravamento di questo squilibrio, secondo dinamiche analoghe a quelle già sperimentate dal comparto infermieristico nelle regioni settentrionali.

2.2.2.3 La formazione digitale: 900.000 operatori coinvolti

Per quanto riguarda invece la formazione dei docenti in coerenza con la transizione digitale, i progetti PNRR sembrano in buono stato di avanzamento. A livello nazionale[119], il 64% dei progetti ha raggiunto gli stadi finali dell'implementazione, con una stima di quasi 900.000, tra dirigenti, docenti, personale amministrativo e ATA, formati grazie ai progetti finanziati in questo ambito.

2.2.3 Edilizia scolastica e Scuola 4.0

Il tema dell'edilizia scolastica, già illustrato nel § 1.5.3, rappresenta uno dei nodi più rilevanti del sistema, in ragione dell'età media degli edifici, oggi pari a cinquantatré anni[120]. Il PNRR interviene con un insieme articolato di investimenti, distribuiti non soltanto nella Missione 4 (Istruzione

e Ricerca), ma anche nella Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica)[121]. Le linee di intervento si sviluppano lungo quattro direttrici: la costruzione di nuovi edifici scolastici; la messa in sicurezza e la riqualificazione del patrimonio esistente; l'ammodernamento tecnologico e informatico delle aule, attraverso il piano Scuola 4.0; l'investimento in strutture sportive e in mense, funzionale all'estensione del tempo pieno.

2.2.3.1 Risorse e obiettivi: da 8 a oltre 9 miliardi

Lo stanziamento iniziale per i cinque investimenti dedicati all'edilizia scolastica ammontava a 8,06 miliardi, con l'obiettivo, tra gli altri, di costruire 195 nuove scuole, riqualificarne almeno 2.100 e trasformare 100.000 classi in *connected learning environments*. A seguito delle rimodulazioni approvate nel dicembre 2023, il volume complessivo di investimento è stato incrementato oltre i 9 miliardi, mentre il numero di nuove scuole da realizzare è stato adeguato a 166[122]. La ricalibratura corrisponde a un allineamento del target a fattori sopravvenuti, in particolare l'incremento dei costi.

2.2.3.2 La messa in sicurezza: avanzamento e sostenibilità *post*-PNRR

Sul fronte della messa in sicurezza, a fronte di un *target* concordato con la Commissione europea pari a 1.400 edifici, i progetti complessivamente finanziati hanno superato le 3.000 unità, delle quali 1.513 risultano ultimate al 16 aprile 2026[123]. Il dato conferma la bontà complessiva della misura, ma pone contestualmente la questione della sua sostenibilità oltre l'orizzonte del Piano.
Su questo fronte, è già stato attivato un pacchetto di misure aggiuntive *extra*-PNRR volte a garantire la continuità degli investimenti: 430 milioni di euro destinati ad antincendio e messa in sicurezza, con il finanziamento di 1.262 ulteriori interventi. È inoltre in fase di elaborazione la nuova programmazione triennale 2026-2028[124].
Una questione specifica, destinata a incidere in misura crescente sulla programmazione dei prossimi anni, è quella degli edifici scolastici vincolati quali beni di interesse storico-culturale: circa duemila edifici hanno oltre settant'anni e ricadono frequentemente entro la disciplina di tutela delle Soprintendenze. Per questa categoria si pone non soltanto un problema di risorse, ma anche di aggiornamento delle misure antincendio e di sicurezza, che andrebbero calibrate sulle specificità strutturali degli edifici storici.

2.2.3.3 L'eredità metodologica: il quadro di semplificazioni

Sul piano metodologico, l'attuazione degli investimenti in edilizia scolastica ha sedimentato

un'eredità che si auspica venga preservata oltre la scadenza del Piano. Alcune delle misure di semplificazione introdotte a supporto della misura — poteri commissariali, termini accelerati per l'acquisizione dei pareri con possibilità di ricorso alla conferenza di servizi, facoltà di riutilizzo dei ribassi d'asta per la medesima misura, *task force* di supporto agli enti locali — hanno mostrato ricadute positive e merita di essere consolidato nel diritto ordinario.

2.2.4 Sistema di orientamento scolastico

Attraverso la Riforma 1.4 (Riforma del sistema di orientamento) e l'Investimento 1.6 (Orientamento attivo nella transizione scuola-università), il PNRR si poneva l'obiettivo di rafforzare il sistema di orientamento scolastico, intervenendo dalla scuola secondaria di I grado fino alla transizione verso l'istruzione terziaria. Come già evidenziato, in assenza di un efficace sistema di orientamento gli studenti tendono a compiere scelte formative non allineate alle proprie attitudini e alle esigenze del mercato del lavoro.

2.2.4.1 Moduli di orientamento formativo con 30 ore annue obbligatorie

La Riforma 1.4, adottata con le Linee guida per l'orientamento (DM 328 del 22 dicembre 2022), ha introdotto moduli di orientamento formativo di almeno 30 ore annue obbligatorie in tutte le classi della scuola secondaria di I e II grado. Le 30 ore possono essere svolte in modalità curricolare (integrate nella didattica ordinaria) o extracurricolare, secondo la flessibilità organizzativa prevista dall'autonomia scolastica[125].

La riforma prevede inoltre l'introduzione di due nuove figure professionali nelle scuole secondarie di II grado: il *docente tutor* e il *docente orientatore*, disciplinati dal DM 63 del 5 aprile 2023. Il docente *tutor* ha il compito di supportare gli studenti delle classi terza, quarta e quinta della scuola secondaria di secondo grado nella costruzione del proprio progetto formativo e nella compilazione dell'E-Portfolio; il docente orientatore gestisce e integra i dati della piattaforma con le informazioni territoriali e del mercato del lavoro. Dall'a.s. 2023/24 sono stati formati e nominati circa 40.000 docenti *tutor* e orientatori attraverso un percorso organizzato da INDIRE[126]. Per quanto riguarda l'Investimento 1.6, prevede l'attivazione di percorsi di orientamento attivo per gli studenti delle superiori, finalizzati a comunicare l'offerta formativa dell'istruzione terziaria (università e ITS Academy) e a colmare eventuali lacune nelle competenze di base.

Per l'a.s. 2024/2025 sono stati stanziati complessivamente 267 milioni di euro (84 milioni dalla Legge di Bilancio 2024 e 183 milioni dal PN "Scuola e competenze" 2021-2027) per la valorizzazione dei docenti *tutor* e orientatori, confermati con il D.M. n. 15 del 30 gennaio 2026 anche per l'a.s. 2025/2026. Permangono tuttavia alcune criticità.

In primo luogo, lo *scarto tra capillarità formale delle attività di orientamento* (il 90,6% dei diplomati dichiara di averne svolte) e la *effettiva incidenza sulla scelta* (giudicate utili dal 45,4%) si misura proprio sul crinale del *background* familiare degli studenti: l'orientamento come oggi articolato non riesce ancora a compensare il peso del contesto familiare, che resta determinante tanto nei nuclei ad elevato capitale culturale quanto, in forma speculare e con effetti più rigidi, in quelli in condizione di fragilità.
In secondo luogo, *l'orientamento nella scuola secondaria di primo grado* — momento decisivo per la scelta del percorso superiore — *risulta sensibilmente meno strutturato rispetto al triennio delle superiori*.
In terzo luogo, *la figura del docente tutor*, ancorché formalmente prevista dalle Linee guida anche per il primo grado, *non è ancora operativa*: il MIM ha avviato per il 2025/2026 un primo percorso formativo propedeutico per i docenti delle scuole medie (Corso INDIRE "OrientaMenti", ID 384008), ma la nomina e il finanziamento dei *tutor* restano circoscritti alle classi terze, quarte e quinte della secondaria di secondo grado. Ne consegue che, proprio nella fase in cui la scelta formativa produce i suoi effetti più durevoli, manca ancora un presidio personalizzato di accompagnamento.
Infine, sovente le attività di orientamento si concentrano prevalentemente sulla presentazione dell'offerta formativa, anziché sulla rilevazione delle attitudini individuali dello studente; il coinvolgimento delle famiglie in condizioni di fragilità socioeconomica resta, inoltre, insufficiente.

2.2.4.2 La piattaforma UNICA: servizi digitali per scuole e famiglie

Nell'ottobre 2023 è stata attivata la piattaforma UNICA (unica.istruzione.gov.it), che costituisce il punto di accesso unico ai servizi digitali del MIM per famiglie, studenti e personale scolastico. La piattaforma, prevista dal D.L. 75/2023 (art. 21, c. 4-ter), integra e supera la precedente frammentazione tra portali diversi[127].
UNICA si articola in tre aree funzionali principali:

1. Orientamento: contiene l'E-Portfolio, documento digitale che accompagna lo studente lungo l'intero percorso scolastico documentando competenze, esperienze, certificazioni e il "Capolavoro" (un elaborato che dimostra le competenze maturate). Attraverso questa sezione lo studente può interagire con il docente *tutor* e accedere a informazioni sull'offerta formativa territoriale e post-secondaria.
2. Vivere la scuola: raccoglie servizi e informazioni sull'offerta formativa, le opportunità di arricchimento (PCTO, progetti europei, iniziative di inclusione, educazione civica) e i dati del percorso scolastico.

3. Strumenti: consente l'accesso centralizzato a servizi amministrativi precedentemente dispersi (iscrizioni *online*, pagamenti tramite PagoPA, richiesta di certificati)[128]

Rispetto alla situazione previgente, UNICA introduce un cambiamento significativo: unifica servizi prima accessibili attraverso portali separati (Iscrizioni *Online*, Pago In Rete, SIDI per le scuole) e introduce strumenti specifici per l'orientamento che prima non esistevano (E-Portfolio, sezione Capolavoro, interfaccia docente *tutor*).

Restano tuttavia aspetti da completare: l'estensione dell'E-Portfolio e delle funzionalità di orientamento alla secondaria di I grado, dove attualmente i moduli di 30 ore sono obbligatori ma non è prevista la figura del docente *tutor*; la formazione sistematica dei docenti *tutor*, la cui preparazione iniziale è stata limitata a 20 ore *online*; la valutazione dell'effettivo utilizzo della piattaforma da parte delle scuole, per evitare che gli strumenti rimangano un adempimento formale senza reale impatto sulle pratiche orientative[129].

2.3 Fascia 19-24: università e formazione terziaria professionalizzante

Il PNRR, nella Missione 4, delinea investimenti e riforme a favore degli studenti che hanno terminato la scuola secondaria. Questi sono legati sia ai percorsi professionalizzanti, sia alle carriere universitarie. In particolare, sono stati inizialmente stanziati 1,5 miliardi per lo sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS), e 1,46 miliardi per ampliare l'accesso all'università, attraverso investimenti in borse di studio e alloggi per studenti.

2.3.1 Riforma ITS Academy e la sfida di raddoppiare il numero degli iscritti

Per favorire la crescita del sistema di educazione terziaria professionalizzante, il PNRR prevede un intervento normativo di riforma e un investimento economico correlato, con l'obiettivo finale di incrementare il numero di iscritti di almeno il 100% rispetto al 2021[130].

La riforma è stata attuata con la L. 15 luglio 2022, n. 99, recante *Istituzione del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore*[131]. Con tale provvedimento, gli Istituti Tecnici Superiori hanno assunto la denominazione di ITS Academy e sono stati inseriti organicamente nel sistema terziario di istruzione.

I principali decreti attuativi sono stati emanati tra ottobre e dicembre 2023. In particolare:

- D.M. 4 ottobre 2023, n. 191: definisce i requisiti e gli standard minimi per il riconoscimento e l'accreditamento degli ITS Academy, nonché i presupposti e le modalità per la sospensione e la revoca dell'accreditamento[132];
- D.M. 20 ottobre 2023, n. 203: individua le aree tecnologiche, le figure professionali nazionali di

riferimento e gli standard minimi delle competenze[133];

- D.M. 19 dicembre 2023, n. 247: disciplina i criteri per la condivisione di risorse tra ITS Academy e istituzioni universitarie, i passaggi tra percorsi ITS e lauree professionalizzanti, e i criteri generali per il riconoscimento dei crediti formativi[134].

Sul fronte degli investimenti, le risorse PNRR destinate agli ITS Academy sono state articolate in più linee di intervento. Il D.M. 29 novembre 2022, n. 310 ha ripartito un primo stanziamento di oltre 500 milioni di euro per il potenziamento dei laboratori con tecnologie 4.0, di cui il 40% riservato alle regioni del Mezzogiorno[135]. Successivamente, il D.M. 26 maggio 2023, n. 96 ha destinato ulteriori 700 milioni di euro al potenziamento dell'offerta formativa[136]. Nel 2024-2025 sono state assegnate risorse residue per 130 milioni di euro[137].

2.3.1.1 Dati sul sistema ITS Academy: monitoraggio e distribuzione territoriale

I dati più recenti segnalano il sostanziale raggiungimento del *target* PNRR. Come illustrato nel § 1.8.4., nell'anno accademico 2024-25, gli iscritti complessivi al sistema ITS Academy (studenti frequentanti primo e secondo anno) hanno superato le 46.000 unità, a fronte di un *baseline* di circa 18.000-20.000 nel 2021: il raddoppio richiesto dalla Commissione europea entro il 31 dicembre 2025 appare conseguito con anticipo[138]. Il numero di percorsi attivi è passato da 520 a 976.

Sul piano della distribuzione territoriale, le Fondazioni ITS Academy sono concentrate prevalentemente nel Centro-Nord. La Lombardia ospita il maggior numero di istituti (25), seguita da Campania e Lazio (16 ciascuna), Sicilia (11), Puglia e Toscana (10 ciascuna). Complessivamente, nel Mezzogiorno sono attivi 59 ITS Academy, pari al 40,1% del totale nazionale. Tuttavia, il numero medio di studenti per istituto evidenzia un significativo divario: 230 studenti al Nord, 170 al Centro, e soltanto 125 nel Mezzogiorno[139]. Le disparità territoriali emergono anche in termini qualitativi. Nelle regioni del Nord, la quota di percorsi premiati (ossia quelli che soddisfano indicatori di risultato occupazionale definiti dal Ministero) è del 66,9%; al Centro scende al 50%, mentre nel Sud si attesta al 39,6%[140]. Le regioni meridionali con le migliori *performance* sono Puglia e Abruzzo, mentre Calabria, Campania e Sardegna mostrano le maggiori criticità. Le disparità territoriali emergono anche in termini di esiti occupazionali. Nelle regioni del Nord il tasso di occupazione supera costantemente l'80%, con punte dell'88% in Veneto e Friuli-Venezia Giulia.

2.3.2 Accesso all'Università: alloggi universitari e borse di studio. *Rinvio*

Come anticipato, per il passaggio dalla scuola superiore al percorso universitario il PNRR prevede due filoni di investimento: uno legato all'incremento dei posti per gli studenti negli alloggi, e

l'altro all'aumento, sia del numero che dell'importo, delle borse di studio. Per la descrizione degli interventi del PNRR in materia di *housing* universitario e di borse di studio erogate agli studenti, si rinvia a Parte I, Cap. 3.

3 Le prospettive future

Come illustrato, il PNRR, attraverso le misure delineate nella Missione 4[141], si è posto l'obiettivo di incidere su alcune delle principali criticità del sistema educativo italiano.
Guardando alle prospettive, è utile muoversi lungo tre direttrici: il consolidamento delle misure PNRR già avviate; l'introduzione di nuovi strumenti; il rafforzamento della *governance* istituzionale.
Prioritario intervenire affinché:

- possa ancor più innalzarsi la qualità del corpo docente;
- nelle scelte formative e nelle opportunità educative pesino meno i contesti familiari assai differenziati da cui provengono gli studenti;
- si prosegua nel rafforzamento del sistema terziario professionalizzante;
- possano attenuarsi i forti divari territoriali.

Nei successivi paragrafi, dopo la formulazione di alcune prospettive relative alla condizione dei docenti, si seguirà la logica già utilizzata delle fasce di età.

3.1 Reclutamento, formazione e carriera dei docenti

Come illustrato al § 1.5.2, il corpo docente italiano è attraversato da tre criticità strutturali che si alimentano a vicenda: un livello di precarietà più alto di quanto si registra nel contesto europeo (§ 1.5.2.1.), retribuzioni significativamente inferiori alla media UE con una progressione ancorata alla sola anzianità (§ 1.5.2.2.), percorsi di abilitazione la cui selettività presenta indubbi margini di miglioramento (§ 2.2.2.1.). A questi nodi si aggiunge, sul versante della valutazione, la sostanziale inattuazione del sistema di valutazione esterna previsto dal D.P.R. 80/2013. Si tratta di fattori trasversali all'intero sistema scolastico, che condizionano l'efficacia di qualsiasi altro intervento, richiedendo ripetizione strutturali su tre fronti: la selettività dell'accesso alla professione, le condizioni retributive e di carriera, nonché, sul versante della valutazione, la piena attuazione del sistema di ispezione esterna previsto dal D.P.R. 80/2013.

3.1.1 Proseguire nel reclutamento concorsuale; ripristinare la selettività dei percorsi abilitanti e il nesso tra fabbisogno e accesso

La L. 79/2022, attuativa della riforma PNRR sul reclutamento, ha introdotto un'architettura che distingue correttamente due funzioni: *l'abilitazione*, che verifica il possesso delle competenze di base per insegnare (disciplinari, didattiche e di tirocinio), e *il concorso*, che seleziona la persona più adatta al fabbisogno della singola scuola. Si tratta di una distinzione comune alla generalità dei sistemi scolastici europei, nei quali l'abilitazione precede logicamente il concorso e ne costituisce il presupposto.

Come già evidenziato al § 2.2.2.1, la portata innovativa di questo disegno è stata tuttavia ridimensionata.

Sul *piano dei contenuti*, i percorsi abilitanti da 60 CFU avrebbero dovuto fornire competenze aggiuntive rispetto alla formazione disciplinare universitaria — in particolare didattica della disciplina, pedagogia e tirocinio diretto — ma nella prassi numerose università hanno riproposto programmi largamente sovrapponibili ai contenuti già oggetto delle prove concorsuali, generando una duplicazione percepita dai docenti come ingiustificata e onerosa.

Sul *piano dell'accesso*, l'attivazione dei percorsi avrebbe dovuto essere calibrata sul fabbisogno programmato di docenti per classe di concorso e territorio: questo vincolo è rimasto in larga parte sulla carta, con un'offerta dimensionata più sulla capacità ricettiva degli atenei — incluse le università telematiche, alle quali è stata estesa la possibilità di erogare una quota significativa della formazione a distanza — che sulla domanda effettiva del sistema scolastico.

Sul *piano della selettività*, la prova finale del percorso abilitante, che nella legge era concepita come verifica rigorosa (prova scritta e lezione simulata), è stata nei fatti ricondotta a un elaborato sul tirocinio svolto.

Come indicato al § 2.2.2.1, tale ridimensionamento è stato giustificato dal Ministero con la necessità di coniugare la concorsualità con la gestione del precariato storico e con l'osservanza della procedura di infrazione UE 2014. Resta il dato che la soglia di sbarramento è stata qualitativamente abbassata rispetto all'impianto originario.

Il risultato è *un sistema che produce un numero di abilitati eccedente rispetto ai posti disponibili*, alimentando nuove code di attesa e vanificando l'obiettivo dichiarato della riforma di superare la precarietà strutturale.

Per restituire coerenza al disegno originario, si prospettano *tre linee di intervento*.

In primo luogo, *subordinare effettivamente l'attivazione dei percorsi abilitanti al fabbisogno programmato*, definito a livello regionale sulla base dei dati di organico e del *turnover* pensionistico, in modo che il numero di abilitati sia proporzionato ai posti che il sistema è in grado di offrire nell'arco di un triennio.

In secondo luogo, *rafforzare i controlli di qualità sui percorsi erogati dalle università*, assicurando che i contenuti siano effettivamente aggiuntivi rispetto alla preparazione disciplinare e che la componente di tirocinio diretto in classe non sia inferiore al terzo del monte ore complessivo.
In terzo luogo, *ripristinare una prova finale autenticamente selettiva*.
Quanto alla *fase transitoria* — che consente ai vincitori di concorso non ancora abilitati di completare il percorso con 36 CFU successivamente all'assunzione — essa risponde a un'esigenza reale di stabilizzazione del personale precario. Occorre tuttavia vigilare affinché questa deroga, concepita come eccezione temporanea, non diventi la regola, svuotando il principio secondo cui l'abilitazione precede il concorso e non ne costituisce un adempimento successivo.

3.1.2 Riforma del sistema di retribuzione e progressione dei docenti

Il secondo ambito, strettamente legato a quello della formazione iniziale e del reclutamento, riguarda la retribuzione e la progressione nel ruolo. Come illustrato nel § 1.5.2., in Italia gli stipendi degli insegnanti sono sotto la media EU, con avanzamenti molto minori rispetto agli altri Paesi. Tale condizione ha un effetto negativo sia su coloro che sono già di ruolo, sia, in prospettiva futura, sul reclutamento di nuovi docenti.
Non va trascurata l'importanza di pensare alcuni snodi della progressione di carriera e retributiva dei docenti, con criteri di valorizzazione della *performance* e delle capacità organizzative sviluppate. La prospettiva di una buona retribuzione e di un chiaro avanzamento di carriera potrebbe concorrere, peraltro, a rendere la professione di maggiore interesse per i laureandi più talentuosi, innalzando così il livello di competenze in entrata.

3.2 Dare piena attuazione al procedimento di valutazione esterna di cui al D.P.R. 80/2013 e vincolare risorse ai piani di miglioramento

Il D.P.R. 28 marzo 2013, n. 80 ha istituito il Sistema Nazionale di Valutazione (SNV), affidandone il coordinamento all'INVALSI e prevedendo un ciclo in quattro fasi — autovalutazione (RAV), valutazione esterna, azioni di miglioramento, rendicontazione sociale — con la valutazione esterna condotta da Nuclei (NEV) composti da un dirigente tecnico del contingente ispettivo e da due esperti selezionati dall'INVALSI (art. 6, comma 2). Il disegno separa nettamente la funzione di valutazione, in capo all'INVALSI e al contingente ispettivo, dalla gestione amministrativa delle scuole, affidata agli Uffici Scolastici Regionali.
A oltre dodici anni dall'emanazione, questo disegno resta in larga parte inattuato. Il contingente ispettivo, che l'art. 5 prescrive di utilizzare in via esclusiva per le attività di valutazione, dispone

di un organico di 190 posti, ma il CSPI ha rilevato che la carenza di organico è dovuta alla mancanza di pubblici concorsi, più volte rinviati, e al ricorso a incarichi temporanei che "*non hanno contribuito al consolidarsi presso gli uffici centrali e periferici dell'amministrazione di un servizio ispettivo stabile e adeguato a supportare le numerose e diversificate esigenze del sistema scolastico*"[142]. Il precedente concorso era stato bandito nel 2008; il nuovo, per 145 posti, soltanto nel dicembre 2024, a distanza di oltre sedici anni. La valutazione esterna non può che essere stata episodica: dal 2015 al 2019 i NEV hanno visitato complessivamente 1.013 istituzioni scolastiche — circa il 12% delle oltre 8.000 esistenti — e le visite sono state sospese dal 2020 senza essere riprese in forma sistematica[143]. Per un raffronto, la rete europea Eurydice documenta come i principali Paesi dell'Unione dispongano di corpi ispettivi con organici che variano da diverse centinaia a oltre un migliaio di unità, a fronte di un sistema scolastico italiano con oltre 8.000 istituzioni scolastiche e un contingente ispettivo di 190 posti.[144]

La priorità non è creare nuove strutture di valutazione bensì *garantire piena attuazione al procedimento già previsto dalla legge*. Andrebbe valutato un *potenziamento del contingente ispettivo*, definendone la consistenza in misura tale da consentire ai NEV di raggiungere con cadenza regolare almeno le istituzioni che l'INVALSI individui come prioritarie, vale a dire quelle con i più bassi indicatori di efficienza e di efficacia.

3.3 Fascia 0-6: asili nido e prima infanzia

Passando alle prospettive relative alle singole fasce lungo le quali si articola il percorso di formazione, una esigenza specifica si pone per quella 0-6.

3.3.1 Colmare il divario attuativo: rendere operativi i CPT come perno della *governance* 0-6

Con il Sistema integrato 0-6 (D.Lgs. 65/2017) e gli investimenti del PNRR, la competenza sulla fase precedente la scuola dell'obbligo è stata posta in capo al Ministero dell'istruzione e Merito, secondo una logica di continuità educativa dalla nascita fino alla maturità. Il D.Lgs. 65/2017 prevede tuttavia un'architettura di *governance* multilivello che riconosce la specificità della fascia 0-3 anni: lo Stato definisce gli orientamenti pedagogici nazionali e ripartisce il Fondo nazionale (art. 5); le Regioni programmano l'offerta, definiscono gli standard strutturali e organizzativi e promuovono i Coordinamenti Pedagogici Territoriali (art. 6); gli Enti locali gestiscono in forma diretta o indiretta i servizi educativi e attivano il coordinamento pedagogico sul proprio territorio (art. 7). Il rapporto OCSE *Starting Strong* VIII (2025) conferma che *governance* frammentata, vincoli finanziari e carenza di personale rappresentano gli ostacoli principali rispetto all'obietti-

vo di garantire livelli di qualità uniformi nei servizi per la prima infanzia. Il rapporto raccomanda un approccio di governo integrato (*whole-of-government approach*) che combini il coinvolgimento delle autorità locali con meccanismi di coordinamento verticale e di allocazione mirata delle risorse, per evitare che il decentramento amplifichi le disuguaglianze territoriali**.** Non a caso le esperienze pedagogiche italiane più riconosciute a livello internazionale — come il Reggio Emilia *Approach* — sono nate e si sono sviluppate grazie all'autonomia dei Comuni e al lavoro congiunto di amministratori locali, coordinatori pedagogici ed educatori. Lo stesso documento ministeriale sugli *Orientamenti nazionali per i servizi educativi per l'infanzia* riconosce che lo stretto rapporto dei nidi con il territorio di appartenenza ha favorito approfondimenti pedagogici diversificati nei vari contesti locali, con documenti elaborati dalle amministrazioni comunali e regionali per orientare le pratiche nei servizi. In questa prospettiva, la priorità non è ridisegnare l'architettura istituzionale — che già assegna al Ministero le funzioni di indirizzo e valutazione e agli enti locali la gestione dei servizi — bensì rendere pienamente operativi gli strumenti di *governance* locale già previsti. I Coordinamenti Pedagogici Territoriali (CPT), istituiti dall'art. 7 del D.Lgs. 65/2017 come organismi di raccordo tra tutti i servizi educativi del territorio, sono oggi attivi in modo molto disomogeneo: in alcune regioni funzionano a pieno regime (Piemonte: 38 CPT costituiti; Emilia-Romagna: coordinatori pedagogici operativi dagli anni Settanta; Lombardia: 91 ambiti in fase di messa a regime), in altre sono stati appena avviati o esistono solo sulla carta. Rendere i CPT effettivamente operativi su tutto il territorio nazionale, rafforzando la quota di risorse loro destinata dal Fondo nazionale e assicurando ai singoli nidi un'adeguata autonomia nella gestione dell'attività educativa, potrebbe costituire la condizione per valorizzare il patrimonio di competenze locali senza rinunciare alla coerenza di un quadro nazionale unitario.

3.3.2 Proseguire nell'aumento dei posti nido e formare gli educatori: *rinvio*

Per queste prospettive di interventi si rinvia a Parte I, Cap. II, § § 3 e ss.

3.3.3 Modulare le rette dei nidi in base all'ISEE, come per la scuola dell'infanzia: *rinvio*

Per questa prospettiva di intervento si rinvia a Parte I, Cap. II, §§ 3 e ss.

3.4 Contrastare la dispersione e ridurre il peso delle condizioni socioeconomiche delle famiglie di provenienza nella scuola primaria e secondaria di primo grado

Come già descritto nei §§ 1 e ss., la scuola primaria italiana mantiene un buon posizionamento internazionale, ma il passaggio alla secondaria di primo grado segna un netto deterioramento degli apprendimenti: il 41% degli studenti non raggiunge il livello base in italiano e il 44% in

matematica, con divari territoriali che nel Mezzogiorno anticipano i fenomeni di dispersione implicita e di scelte orientative condizionate dal contesto familiare.

3.4.1 Rafforzare il contrasto alla dispersione: istituire Zone di Intervento Educativo Prioritario con incentivi strutturali per il personale docente

Il contrasto strutturale alla dispersione scolastica richiede la concentrazione di risorse aggiuntive nei territori dove il disagio educativo presenta carattere sistemico. L'attuale frammentazione degli interventi tra Agenda Sud, fondi per le aree a rischio e Strategia Nazionale Aree Interne non garantisce quella continuità e prevedibilità necessarie per modificare dinamiche consolidate. L'esperienza francese dei *Réseaux d'Éducation Prioritaire* (REP e REP+), che dal 2015 interessano circa il 20% della popolazione scolastica, dimostra che l'individuazione formale di aree a intervento intensivo consente di calibrare organici, formazione e partenariati sulle esigenze specifiche dei contesti più difficili. Il sistema francese prevede indennità annuali per i docenti comprese tra 1.734 euro (REP) e 5.114 euro (REP+), oltre a una riduzione del numero di alunni per classe e ore dedicate alla formazione in servizio. Va tuttavia segnalato che la Cour des Comptes francese ha rilevato criticità nella gestione delle uscite dal sistema e un persistente *turn-over* del personale, elementi da considerare nella trasposizione del modello. In Italia, la Raccomandazione n. 5 dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (2022) ha già indicato la necessità di istituire zone a intervento prioritario nei quartieri urbani con maggiore concentrazione di disagio.

L'individuazione delle *Zone di Intervento Educativo Prioritario* (ZIEP) dovrebbe basarsi su criteri oggettivi e verificabili: indice ESCS delle scuole rilevato da INVALSI, quota di studenti che non raggiungono i livelli minimi di competenza, tasso di dispersione esplicita e implicita, incidenza di famiglie in condizione di povertà relativa secondo i dati ISTAT. La possibilità di un'individuazione precoce rafforza la logica di questo intervento: le analisi condotte dall'INVALSI dimostrano che la quasi totalità degli studenti che al termine del secondo ciclo presentano livelli di competenza gravemente insufficienti risultava già identificabile al termine della scuola primaria, sulla base dei dati di apprendimento disponibili.

Un *sistema di allerta precoce*, fondato sugli esiti delle rilevazioni standardizzate e attivato a partire dal primo ciclo, consentirebbe di orientare gli interventi prima che le fragilità si consolidino in condizioni strutturali. La tutela della riservatezza del dato individuale non costituisce

un ostacolo insuperabile, a condizione che l'individuazione avvenga a livello di istituto sulla base di indicatori aggregati e che le informazioni riferite al singolo studente restino circoscritte all'ambito scolastico. La designazione delle ZIEP non dovrebbe peraltro configurarsi come permanente: una verifica periodica — indicativamente quinquennale — dei medesimi indicatori consentirebbe di riclassificare i territori in funzione dell'evoluzione effettiva degli esiti, liberando risorse per le aree in cui il disagio persiste o si manifesta in forme nuove.

Per le scuole ricadenti nelle ZIEP andrebbero previste *tre categorie di misure*.

La prima riguarda l'*organico*: un potenziamento rispetto ai parametri ordinari, finalizzato non alla riduzione della numerosità delle classi — per la quale non si dispone di evidenze empiriche di efficacia sulla didattica, in un sistema che già presenta un rapporto studenti/insegnanti inferiore alla media OCSE (cfr. § 1.5.2) — bensì alla disponibilità di docenti dedicati a interventi personalizzati al di fuori dell'unità classe: tutoraggio individuale o per piccoli gruppi, laboratori di recupero, affiancamento pomeridiano.

La seconda riguarda il *partenariato educativo*: l'obbligo di convenzioni con enti del terzo settore accreditati per attività di accompagnamento extrascolastico, anche attraverso forme di tutoraggio tra studenti universitari e alunni della scuola secondaria di primo grado, secondo modalità già sperimentate con esiti positivi durante l'emergenza pandemica.

La terza, e più decisiva, riguarda la *stabilità del personale*. La continuità del corpo docente costituisce una precondizione dell'efficacia di qualsiasi intervento nelle aree a maggiore disagio. Andrebbe previsto un sistema integrato di incentivi, non limitato alla sola componente economica. L'ordinamento italiano offre un precedente significativo: il meccanismo del punteggio raddoppiato per i docenti in servizio nei comuni montani, introdotto dalla L. 1° marzo 1957, n. 90 e tuttora vigente ai fini della mobilità del personale di ruolo, è stato tuttavia progressivamente ridimensionato. Un meccanismo analogo, fondato su indennità economiche strutturali, precedenza nella mobilità interregionale e valorizzazione del servizio ai fini della progressione di carriera, potrebbe essere previsto per le ZIEP. La permanenza andrebbe circoscritta a un ciclo di tre-cinque anni, eventualmente rinnovabile: la letteratura segnala che un'esposizione prolungata a contesti di forte disagio tende a produrre, anche nei docenti più motivati, un progressivo ridimensionamento delle aspettative di apprendimento, con l'effetto paradossale di perpetuare i divari anziché ridurli.

Quanto alla configurazione degli interventi all'interno delle ZIEP, le evidenze più recenti — confermate dalle prime rilevazioni sulle scuole destinatarie di Agenda Sud — indicano che la loro efficacia dipende in misura determinante dal *livello di targetizzazione*. Le azioni disegnate sull'unità classe tendono a replicare una didattica calibrata sull'esigenza media, dalla quale gli

studenti fragili non hanno tratto beneficio; le azioni rivolte a gruppi omogenei di studenti con bisogni analoghi producono risultati significativamente migliori. Le ZIEP andrebbero pertanto individuate su base territoriale, ma gli interventi al loro interno dovrebbero essere vincolati alla personalizzazione per studente o per gruppi omogenei di fragilità, non alla classe come unità di intervento.

3.4.2 Estendere il tempo pieno nella secondaria di primo grado a partire dagli istituti con maggiori criticità

In diversi Paesi europei la giornata scolastica è più lunga che in Italia: in Francia e nel Regno Unito gli studenti trascorrono a scuola tra le 7 e le 9 ore in più a settimana, con pause, mensa e attività opzionali. L'aumento del tempo scuola migliora gli apprendimenti e avvantaggia in particolare gli studenti provenienti da contesti svantaggiati, per i quali le opportunità formative extrascolastiche sono limitate. Il PNRR ha previsto investimenti in questa direzione (M4C1, Investimento 1.2), ma l'estensione generalizzata del tempo pieno a tutti i gradi scolastici richiederebbe infrastrutture e servizi — mense, palestre, spazi laboratoriali, organico aggiuntivo — oggi carenti in una larga parte degli istituti. Un obiettivo più realistico è l'estensione progressiva del tempo pieno nella scuola secondaria di primo grado, il segmento dove si concentrano i maggiori rischi di dispersione implicita e di scelte orientative condizionate dal contesto familiare.

Anziché un intervento generalizzato, si potrebbe *partire dagli istituti che presentano criticità documentate*: alti tassi di abbandono e risultati INVALSI sotto la media nazionale. Questo approccio consentirebbe di concentrare le risorse dove l'impatto atteso è maggiore, sperimentare soluzioni organizzative replicabili e costruire gradualmente le condizioni — a partire dal servizio mensa — per un'eventuale estensione successiva. Anche negli istituti a maggiore fragilità, tuttavia, la progettazione del tempo prolungato richiede *attenzione alla differenziazione interna dell'offerta*. Le evidenze disponibili indicano che i risultati di eccellenza correlano in misura significativa con lo studio individuale e autonomo; un modello di tempo pieno nel quale l'intera platea studentesca sia impegnata nelle medesime attività per l'intera giornata rischierebbe di innalzare le competenze degli studenti più fragili — obiettivo prioritario dell'intervento — senza offrire spazi adeguati a chi è in grado di progredire in modo indipendente. Il tempo prolungato andrebbe pertanto articolato prevedendo, accanto alle attività strutturate di recupero e potenziamento, *fasce orarie destinate allo studio individuale, all'approfondimento disciplinare e alla preparazione della scelta orientativa*, così da garantire che l'ampliamento dell'offerta non si traduca in una compressione delle opportunità per gli studenti con rendimento più elevato.

3.4.3 Potenziare l'insegnamento dell'italiano come lingua seconda per studenti neoarrivati

I dati mostrano che *l'età all'arrivo in Italia è il principale predittore dell'esito scolastico degli studenti con background migratorio*: chi giunge nel sistema scolastico italiano dopo i dieci anni presenta tassi di abbandono tripli rispetto a chi vi è inserito dalla prima infanzia. Per gli studenti neo-Arrivati in Italia (NAI), la barriera linguistica oscura spesso competenze già acquisite nei paesi di origine, in particolare nelle discipline scientifiche e matematiche, determinando un sotto inquadramento sistematico delle loro effettive capacità. L'ordinamento italiano già prevede la classe di concorso A-23 (Lingua italiana per discenti di lingua straniera), istituita con D.P.R. 19/2016, ma il suo utilizzo resta marginale: i posti in organico sono concentrati quasi esclusivamente nei Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA), mentre nelle scuole del primo e del secondo ciclo l'insegnamento dell'italiano agli studenti NAI è affidato a progetti temporanei o a docenti curricolari privi di formazione specifica. Per superare questa frammentazione occorre rendere strutturale la presenza di docenti di italiano L2 nelle scuole con significativa incidenza di studenti NAI. In tali istituti dovrebbe essere assegnato almeno un docente della classe A-23, con il compito di organizzare laboratori intensivi di italiano L2 nel primo anno di inserimento. Più in generale, appare necessario potenziare i percorsi di formazione e specializzazione in italiano L2 — anche valorizzando gli strumenti già previsti dalla riforma della formazione iniziale dei docenti nell'ambito del PNRR — affinché il sistema disponga di un numero adeguato di insegnanti qualificati da destinare agli istituti con maggiore fabbisogno. In alternativa, nelle more della formazione di un numero adeguato di docenti specializzati, gli istituti potrebbero attivare convenzioni con i CPIA territoriali per l'erogazione dei laboratori di italiano L2, valorizzando le competenze già presenti in tali strutture.

3.4.4 Rafforzare il raccordo scuola-famiglia nei contesti di fragilità educativa

Accanto all'intervento didattico sugli studenti, il successo scolastico dei minori in condizioni di svantaggio dipende dal coinvolgimento delle famiglie nel percorso educativo. Il livello di istruzione dei genitori è il principale predittore dell'abbandono scolastico, e le famiglie in condizioni di forte fragilità — tanto quelle non italofone, che incontrano ostacoli specifici di natura linguistica, quanto quelle italiane a bassa scolarizzazione — risultano frequentemente escluse dalla comprensione del sistema scolastico, dalla partecipazione ai colloqui e dall'accompagnamento allo studio domestico. Nelle scuole con significativa concentrazione di famiglie fragili andrebbe quindi garantita la presenza stabile di figure di raccordo scuola-famiglia — mediatori linguisti-

co-culturali per i nuclei non italofoni e operatori di prossimità educativa per le famiglie italiane a bassa scolarizzazione — superando la logica dei progetti a termine. La figura del mediatore linguistico-culturale, già prevista dalla normativa sull'immigrazione (D.Lgs. 286/1998, art. 42) e valorizzata nelle Linee guida ministeriali per l'accoglienza degli alunni stranieri (2014), andrebbe inserita nell'organico funzionale delle istituzioni scolastiche, in una misura proporzionata all'incidenza delle famiglie in condizioni di fragilità educativa.

Le scuole con significativa concentrazione di famiglie in condizioni di fragilità dovrebbero poter stipulare convenzioni con i servizi sociali comunali e con gli enti del Terzo settore per l'organizzazione di incontri periodici rivolti ai genitori. Gli incontri, a cadenza almeno mensile e in orari compatibili con le esigenze lavorative, dovrebbero spiegare concretamente come funziona la scuola italiana: come si leggono le pagelle, come si chiedono i colloqui, come si sceglie l'indirizzo alle superiori, come si accede a borse di studio e contributi per libri e trasporti. Per le famiglie non italofone, va garantita la presenza di mediatori linguistici e la traduzione dei materiali informativi nelle principali lingue di origine. Il rappresentante di classe non è sufficiente a questo scopo: opera su base volontaria, senza formazione, e le famiglie più fragili sono spesso quelle che non partecipano alle assemblee in cui viene eletto. Servono figure dedicate — operatori dei servizi territoriali o genitori formati nell'ambito delle convenzioni — che raggiungano attivamente le famiglie, le accompagnino ai colloqui e segnalino tempestivamente le situazioni di disagio.

L'obiettivo di fondo è costruire, intorno alla scuola, una comunità educante inclusiva: le misure di accompagnamento non devono tradursi in percorsi separati per categorie di famiglie, ma in strumenti che avvicinino tutti i genitori — indipendentemente dall'origine, dalla lingua e dalla condizione socio-economica — alla piena partecipazione alla vita scolastica dei propri figli.

3.4.5 Rendere operativa la figura del docente *tutor* nella scuola secondaria di primo grado

Come evidenziato al § 2.2.4.1, i moduli di orientamento formativo di almeno 30 ore annue sono già obbligatori in tutte le classi della scuola secondaria, primo grado incluso. Ciò che manca non è dunque il contenitore normativo, ma il presidio personalizzato: la figura del docente *tutor*, ancorché prevista dalle Linee guida anche per la secondaria di primo grado, non è ancora operativa. La nomina e il finanziamento restano circoscritti al triennio delle superiori, mentre per il primo grado il MIM ha avviato soltanto un percorso formativo propedeutico (Corso INDIRE "OrientaMenti"), senza che siano state stanziate risorse per i compensi né definiti i criteri di individuazione dei docenti.

È proprio nella secondaria di primo grado, tuttavia, che l'accompagnamento personalizzato risulta più necessario: la scelta dell'indirizzo alle superiori — decisione con effetti durevoli sulle traiettorie formative e occupazionali — avviene in questa fase, ed è fortemente condizionata dal contesto familiare. In assenza di un *tutor* dedicato, le 30 ore obbligatorie rischiano di ridursi a una presentazione dell'offerta formativa, senza che vi sia una figura incaricata di conoscere lo studente, rilevarne le attitudini e dialogare con la famiglia.
In questa prospettiva, andrebbe valutata l'estensione effettiva — con nomina, compenso dedicato e formazione specifica — della figura del docente *tutor* almeno alla classe terza della scuola secondaria di primo grado, dove la scelta è imminente, con l'obiettivo di estenderla progressivamente alla classe seconda, in modo da avviare l'esplorazione delle attitudini individuali con un anno di anticipo rispetto alla decisione finale. I laboratori esperienziali presso gli istituti superiori di cui al § 3.4.6 e le convocazioni dedicate per le famiglie fragili di cui al § 3.4.7 troverebbero in questa figura il naturale punto di coordinamento.

3.4.6 Estendere i laboratori esperienziali obbligatori presso istituti secondari di secondo grado

La scelta della scuola superiore avviene spesso sulla base di informazioni parziali, aspettative familiari non verificate o rappresentazioni stereotipate degli indirizzi di studio. L'esperienza diretta degli ambienti scolastici e delle attività didattiche caratterizzanti ciascun indirizzo rappresenta uno strumento di orientamento più efficace delle presentazioni informative. Ogni studente di terza media dovrebbe svolgere almeno due laboratori esperienziali presso istituti superiori di indirizzo diverso, nella forma di *stage* orientativi della durata di una o due giornate in cui lo studente partecipa ad attività didattiche reali: lezioni, esercitazioni di laboratorio, progetti. L'esperienza diretta consente allo studente di verificare la corrispondenza tra le proprie aspettative e la realtà del percorso formativo, riducendo il rischio di scelte inadeguate che si traducono in abbandono o cambio di indirizzo nel primo biennio delle superiori. Per gli istituti tecnici e professionali, i laboratori esperienziali rappresentano inoltre un'occasione per mostrare concretamente la componente applicativa della didattica, contrastando il pregiudizio culturale che li colloca in posizione subalterna rispetto ai licei.

3.4.7 Convocazioni dedicate per le famiglie in condizione di fragilità socioeconomica

L'opinione dei genitori è il fattore più influente nella scelta della scuola superiore, come confermano i dati AlmaDiploma 2024. Le famiglie con basso capitale culturale — genitori privi di

diploma o con titoli di studio inferiori — faticano tuttavia a svolgere questa funzione informativa e di accompagnamento, non disponendo degli strumenti per valutare le diverse opzioni formative e le relative prospettive occupazionali. L'orientamento scolastico deve compensare, non amplificare, questo divario. Le scuole secondarie di primo grado dovrebbero prevedere convocazioni dedicate per le famiglie individuate sulla base di criteri oggettivi: ISEE inferiore a 15.000 euro, genitori privi di diploma di scuola secondaria superiore, nuclei familiari monogenitoriali. Tali convocazioni, distinte dagli incontri collettivi ordinari, andrebbero calendarizzate con orari flessibili (serali o il sabato) che ne consentano la partecipazione effettiva, e condotte con modalità che favoriscano il dialogo individuale. Per le famiglie straniere, il Ministero dell'Istruzione e del Merito dovrebbe predisporre materiali informativi standardizzati — schede descrittive degli indirizzi di studio, illustrazione del sistema scolastico italiano, informazioni sugli sbocchi formativi e professionali — disponibili in più lingue, corrispondenti alle principali comunità di origine presenti nel territorio nazionale. Nei colloqui di orientamento con famiglie non italofone andrebbe garantita la presenza di mediatori linguistico-culturali.

3.5 Scuola secondaria di secondo grado

Come messo in risalto al § 1.2, l'Italia registra un marcato deficit nelle competenze di ordine superiore — in particolare nel *problem solving* adattivo, dove il divario con la media OCSE è di 20 punti — e le rilevazioni INVALSI esaminate al § 1.7.2 confermano che circa la metà dei diplomati non raggiunge livelli adeguati in matematica. Le competenze più carenti non riguardano la padronanza di singoli strumenti, che può essere acquisita rapidamente, ma le capacità strutturali: comprendere un testo complesso, costruire un ragionamento logico-deduttivo, formulare e verificare ipotesi, affrontare problemi non standardizzati. Sono queste le competenze che il mercato del lavoro e l'istruzione terziaria richiedono con maggiore urgenza e che risultano più resistenti all'obsolescenza tecnologica.

La gerarchia rigida tra indirizzi si riflette anche su questo piano: mentre negli istituti tecnici e nel liceo scientifico opzione scienze applicate la componente laboratoriale e applicativa è strutturale, nei licei classico, linguistico e delle scienze umane lo spazio dedicato al ragionamento scientifico e alla risoluzione di problemi è sensibilmente più ridotto. Ne consegue che una quota rilevante di diplomati — proprio quelli destinati in larga parte a proseguire gli studi universitari — esce dalla scuola superiore con competenze analitiche e metodologiche inferiori a quelle dei coetanei europei.

3.5.1 Attivare laboratori pomeridiani di ragionamento scientifico, pensiero critico e competenze trasversali

Senza modificare i quadri orari curricolari, si potrebbe prevedere l'attivazione di laboratori pomeridiani opzionali negli istituti che ne sono attualmente privi, con contenuti definiti a livello nazionale e organizzati intorno a tre assi: ragionamento scientifico e metodo sperimentale (formulazione di ipotesi, progettazione di esperimenti, analisi critica dei risultati); logica, argomentazione e comprensione del testo (analisi di testi argomentativi, individuazione di fallacie, costruzione di argomentazioni strutturate); *problem solving* applicato (casi di studio interdisciplinari, simulazioni decisionali, progetti collaborativi che richiedano l'integrazione di competenze diverse). I contenuti andrebbero definiti con riferimento al quadro europeo DigComp 2.2/3.0, che identifica le competenze digitali non come competenze informatiche in senso tecnico ma come capacità trasversali fondate sulla comprensione del testo, il ragionamento quantitativo e la valutazione critica delle informazioni, e che pertanto ricadono nella responsabilità dell'intero consiglio di classe. Tali laboratori potrebbero essere offerti in convenzione con ITS Academy del territorio, con il coinvolgimento di docenti degli istituti tecnici in organico di rete, o con la partecipazione di professionisti e ricercatori nell'ambito di partenariati con università ed enti di ricerca locali.

3.6 Rafforzare la formazione terziaria: ITS Academy e università

Come già illustrato nei §§ 1 e ss., l'Italia si colloca al penultimo posto in Europa per quota di laureati tra i 25-34enni (31,6% contro il 44,1% della media UE), con una spesa per l'istruzione terziaria pari a circa 8.992 dollari per studente, il 40% in meno della media OCSE. Il sistema dei percorsi professionalizzanti resta marginale — gli ITS Academy rappresentano appena l'1,4% dell'istruzione terziaria — nonostante un tasso di occupazione dei diplomati dell'84%, mentre oltre il 30% dei laureati universitari svolge mansioni per cui il titolo non è richiesto. Questi squilibri, uniti a tassi di abbandono universitario ancora elevati e a una marcata migrazione studentesca dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord, definiscono il quadro di criticità su cui intervengono alcune delle prospettive di intervento che seguono.

3.6.1 Consolidare la *no-tax* area universitaria a livello nazionale

L'investimento nel diritto allo studio rimane prioritario nel contesto universitario. I fondi stanziati dal PNRR per le borse di studio hanno consentito di rispondere alla crescente domanda, ma dovranno essere sostenuti dopo il 2026. La *no-tax area*, introdotta nel 2017 con una soglia ISEE di

13.000 euro, è stata progressivamente innalzata fino agli attuali 22.000 euro, con esonero totale dalle tasse universitarie per gli studenti al di sotto di tale soglia e riduzioni progressive fino a 30.000 euro. Diversi atenei, nell'ambito della propria autonomia, hanno ulteriormente ampliato i benefici ed esteso la *no-tax area*. In questa prospettiva, anche in considerazione delle indicate esperienze dei singoli atenei, si potrebbe valutare di *estendere l'accesso gratuito o agevolato a una fascia più ampia di studenti provenienti da contesti economicamente svantaggiati.*

3.6.2 Potenziare gli ITS Academy sul modello tedesco

Come indicato al § 1.8.4. , l'offerta di percorsi terziari professionalizzanti — a forte contenuto pratico e direttamente collegati al mondo del lavoro — in Italia è storicamente limitata. In Germania le *Fachhochschulen* (Università di Scienze Applicate) e i percorsi duali coinvolgono una quota rilevante degli studenti del terziario, con un tasso di occupazione dei diplomati VET pari al 92,2% nel 2024, il più elevato nell'UE[145]. In Francia, il sistema dei BTS (*Brevets de Technicien Supérieur*) e dei BUT (*Bachelor Universitaire de Technologie,* che dal 2021 hanno sostituito i DUT portando il percorso a tre anni) conta circa 148.000 iscritti solo negli IUT, con una riforma avviata nel 2023-2024 che ha fissato l'obiettivo di riservare almeno il 50% delle ammissioni ai diplomati della filiera tecnologica[146]. Gli ITS Academy italiani rappresentano un'esperienza di successo: il tasso di occupazione a un anno dal diploma supera l'84%, con profili coerenti con il percorso formativo nel 93% dei casi[147].

La legge 99/2022 ha riformato il sistema, introducendo tra l'altro l'obbligo che almeno il 60% del corpo docenti provenga dal mondo del lavoro. Tuttavia, la domanda delle imprese supera di gran lunga l'offerta attuale: secondo il Sistema informativo Excelsior, *nel 2025 le imprese programmano l'attivazione di 120.000 contratti per diplomati ITS Academy, ma il 57,3% di questi profili risulta di difficile reperimento*[148]. La sfida dei prossimi anni consiste nel consolidare questa crescita oltre l'orizzonte dei finanziamenti straordinari del PNRR, garantendo risorse strutturali e colmando i divari territoriali che ancora penalizzano il Mezzogiorno.

3.6.2.1 Un fondo nazionale permanente per la formazione terziaria professionalizzante per raggiungere 100.000 iscritti

L'Investimento 1.5 del PNRR (Missione 4, Componente 1) ha una dotazione complessiva di 1,5 miliardi di euro, con stanziamenti concentrati nel triennio 2022-2024 e decrescenti negli anni successivi. Per consolidare il sistema e portarlo a una massa critica nell'ordine di 100.000 iscritti occorrerebbe garantire risorse strutturali oltre la scadenza del Piano. Si potrebbe valutare

l'istituzione di un fondo nazionale permanente per la formazione terziaria professionalizzante, svincolato dalla logica dei finanziamenti a progetto.

3.6.2.2 Riequilibrio territoriale: nuovi ITS nel Mezzogiorno nelle aree tecnologiche carenti

La distribuzione degli ITS sul territorio nazionale è fortemente disomogenea: la Lombardia concentra la quota maggiore di iscritti, mentre nel Mezzogiorno i tassi di completamento sono significativamente inferiori alla media nazionale. In Sardegna il rapporto diplomati/iscritti si ferma al 29,8%, in Calabria al 49,6%, in Sicilia al 52,6%. L'attivazione di nuovi ITS nelle aree tecnologiche carenti del Sud — in particolare nei settori della transizione digitale ed energetica — potrebbe essere sostenuta attraverso i fondi di coesione territoriale e incentivi specifici per le imprese che partecipano alla *governance* delle Fondazioni.

3.6.2.3 Passerelle bidirezionali effettive tra ITS e università

La legge 99/2022 prevede la possibilità di riconoscimento dei crediti formativi tra ITS e università, ma le modalità operative restano largamente inattuate. L'introduzione di passerelle bidirezionali effettive consentirebbe agli studenti di transitare più agevolmente tra i due percorsi, valorizzando i crediti già acquisiti: da un lato, i diplomati ITS potrebbero accedere a corsi di laurea con abbreviazione del percorso; dall'altro, studenti universitari che intendano riorientarsi verso una formazione più professionalizzante potrebbero vedersi riconosciuti gli esami sostenuti. Questa flessibilità favorirebbe la permeabilità tra i due sistemi e ridurrebbe gli abbandoni.

3.6.3 Attivare il tutoraggio e identificare precocemente gli studenti universitari a rischio di abbandono

La transizione dalla scuola superiore all'università comporta un cambiamento radicale nel modello didattico: da un sistema strutturato con verifiche periodiche e rapporto diretto con i docenti a uno che richiede autonomia nella gestione dello studio, esami concentrati in sessioni e distanza istituzionale dalle figure di riferimento. Questa discontinuità risulta particolarmente critica per chi proviene da contesti familiari privi di esperienze universitarie pregresse — i cosiddetti studenti di prima generazione — o con incertezze nella scelta del corso di laurea. La normativa vigente già prevede servizi di tutoraggio nelle università (L. 341/1990, art. 13; D.M. 270/2004), ma la loro effettiva fruizione resta limitata. Le indagini disponibili segnalano che molti studenti ignorano l'esistenza del servizio o non sanno come accedervi; altri, pur consapevoli, non ne usufruiscono per una barriera psicologica che associa la richiesta di aiuto a un'am-

missione di inadeguatezza. Il risultato è un paradosso: risorse pubbliche investite in attività che non raggiungono i destinatari che ne avrebbero maggiore necessità.

Per rendere effettivo il sistema esistente occorrono *tre interventi* a *costo contenuto*:

- la *comunicazione sistematica*, all'atto dell'immatricolazione, del nominativo e dei recapiti del tutor assegnato, con indicazione esplicita delle modalità di contatto;
- l'*inversione dell'onere dell'iniziativa*, prevedendo un primo contatto attivo da parte del tutor entro le prime quattro settimane di corso;
- l'istituzione di un *sistema di allerta precoce* (*early warning system)* basato su indicatori oggettivi — mancata acquisizione di CFU al primo appello utile, assenze prolungate dalle attività didattiche, provenienza da istituti secondari con elevati tassi di abbandono universitario — con segnalazione automatica al servizio di tutoraggio per un accompagnamento più intensivo.

Gli Atenei dovrebbero inoltre *valorizzare la figura del tutor alla pari* (*peer tutor*), selezionato tra studenti degli anni successivi che abbiano completato con successo il percorso formativo del primo anno. L'affiancamento tra pari riduce la distanza percepita rispetto alle figure istituzionali e consente un supporto più informale e continuativo.

3.6.3.1 Sessione di verifica e riorientamento a metà del primo semestre

Il momento critico per l'abbandono universitario sono le prime settimane: il disagio iniziale, se non intercettato, tende a cristallizzarsi in disimpegno e successiva rinuncia agli studi. Un intervento tempestivo, quando lo studente non ha ancora maturato la decisione di abbandonare, può fare la differenza tra permanenza e dispersione. L'introduzione di una *sessione obbligatoria di orientamento e verifica* per tutte le matricole, collocata a sei-otto settimane dall'inizio dei corsi (indicativamente nella prima metà di novembre), consentirebbe di intercettare tempestivamente le situazioni di difficoltà. La sessione, della durata di due-tre ore e organizzata dal Coordinatore del corso di laurea o da un docente delegato, dovrebbe perseguire quattro obiettivi: verificare la corrispondenza tra le aspettative degli studenti e la realtà del percorso intrapreso; illustrare concretamente i servizi di supporto disponibili (tutoraggio, *counseling*, sportelli didattici); facilitare il contatto diretto con le figure di riferimento; informare sulla possibilità di cambiare corso di laurea entro i termini previsti dalla normativa di Ateneo, senza penalizzazioni eccessive in termini di tasse o riconoscimento di eventuali esami già sostenuti. La sessione non richiede risorse aggiuntive significative: può essere calendarizzata come attività didattica ordinaria, eventualmente in sostituzione di una lezione, e può svolgersi per gruppi di corsi affini appartenenti alla medesima area disciplinare. L'utilità della misura risiede nel rendere visibili

servizi che esistono ma restano sconosciuti proprio agli studenti che ne avrebbero più bisogno, e nel legittimare la richiesta di aiuto come comportamento normale e non stigmatizzante.

3.7 Intervenire sull'attrattività degli atenei del Mezzogiorno

La migrazione studentesca dal Sud verso il Centro-Nord ha assunto dimensioni strutturali. Secondo il focus Censis-Confcooperative del novembre 2025, ogni anno circa 134.000 studenti universitari residenti nel Mezzogiorno frequentano atenei del Centro-Nord (per il flusso annuale delle immatricolazioni e il saldo cumulato dei laureati emigrati dal Mezzogiorno si rinvia a Parte I, Cap. 1, § 1.5).

3.7.1 Valorizzare la logica dei Patti territoriali dell'alta formazione

I Patti territoriali dell'alta formazione per le imprese, introdotti dal D.L. 152/2021 e modificati dal D.L. 50/2022, rappresentano uno strumento specificamente pensato per rafforzare gli atenei del Mezzogiorno[149]. La misura ha stanziato 290 milioni di euro per il quadriennio 2022-2025, destinati esclusivamente alle università di Basilicata, Calabria, Puglia e Sicilia, per finanziare progetti congiunti con imprese ed enti di ricerca finalizzati alla formazione di professionalità innovative, con particolare riferimento alle discipline STEM.
La *ratio* è duplice: allineare l'offerta formativa ai fabbisogni del tessuto produttivo locale, riducendo il *mismatch* tra domanda e offerta di competenze; creare le condizioni affinché i laureati trovino opportunità occupazionali qualificate nel territorio.
Per consolidare i risultati e consentire una programmazione di medio periodo, si potrebbe valutare di consolidare la logica dello strumento e migliorando funzionamento e *performance*.

3.7.1.1 Incentivare la specializzazione degli atenei e attenuare la dispersione dell'offerta

In questa prospettiva, non va trascurato che tra gli obiettivi dei Patti territoriali vi era infatti quello della specializzazione degli atenei. La dispersione dell'offerta tra diversi atenei dello stesso territorio, con frequenti duplicazioni di corsi di laurea in assenza di una massa critica di studenti e docenti, rappresenta uno dei fattori che penalizzano la competitività degli atenei, in particolare nel Mezzogiorno. Un approccio di razionalizzazione fondato su meccanismi prescrittivi — attraverso strutture di coordinamento centralizzate o vincoli diretti sull'offerta dei singoli atenei — presenterebbe tuttavia rischi significativi: interventi che non valorizzino adeguatamente le specificità dei contesti territoriali possono produrre effetti distorsivi nel medio-lungo periodo, e un'impostazione direttiva potrebbe incontrare resistenze istituzionali tali

da comprometterne l'efficacia attuativa.

Una strategia alternativa, fondata su incentivi, consentirebbe di *promuovere la specializzazione degli atenei attraverso la leva premiale*, nel rispetto dell'autonomia universitaria. La leva premiale potrebbe essere modulata in modo da valorizzare esplicitamente la specializzazione e la complementarità dell'offerta formativa. In concreto, si potrebbe valutare di attribuire un peso significativo a indicatori quali: la *concentrazione delle risorse di ricerca e didattica* su un numero definito di ambiti disciplinari di eccellenza, misurata attraverso le valutazioni VQR dell'ANVUR; gli *esiti occupazionali dei laureati per singolo corso di studio*, utilizzando i dati AlmaLaurea a uno e tre anni dal titolo; gli *accordi formalizzati di complementarità tra atenei della stessa regione o macroarea*, che documentino una ripartizione concordata degli ambiti disciplinari con l'obiettivo di *evitare duplicazioni* e raggiungere la massa critica necessaria per un'offerta di qualità.

In questa logica, l'obiettivo non sarebbe quello di limitare l'autonomia degli atenei con offerta formativa ampia, bensì di creare le condizioni affinché la specializzazione risulti una scelta razionale sul piano delle risorse, favorendo l'emersione di vocazioni disciplinari coerenti con il tessuto produttivo e scientifico di ciascun territorio. Gli atenei che pervengano a una documentata razionalizzazione concordata dell'offerta formativa — con il superamento delle duplicazioni e il contestuale consolidamento dei percorsi di maggiore qualità — beneficerebbero di un incremento della quota premiale, innescando una dinamica positiva tra qualità dell'offerta, capacità attrattiva e disponibilità di risorse.

3.7.1.2 Pubblicazione annuale dei risultati dei Patti territoriali e degli esiti occupazionali dei laureati

La normativa sui Patti territoriali prevede che il mancato rispetto degli obiettivi determini la revoca del contributo statale e incida sulla distribuzione delle risorse del FFO. Tuttavia, ad oggi non esiste un sistema di monitoraggio pubblico che consenta di valutare l'efficacia della misura. Si potrebbe considerare di istituire un obbligo di pubblicazione annuale, a cura del MUR con il supporto tecnico dell'ANVUR, dei dati di avanzamento dei singoli Patti (corsi attivati, studenti iscritti, imprese coinvolte, risorse erogate) e degli esiti occupazionali dei laureati formati nell'ambito di questi percorsi a uno e tre anni dal conseguimento del titolo. La trasparenza sui risultati consentirebbe una valutazione informata dell'efficacia dello strumento, e incentiverebbe gli atenei a massimizzare l'impatto dei progetti finanziati.

3.7.2 Istituire poli pubblici residenziali di alta formazione presso i principali atenei del Mezzogiorno

L'attrattività di un ateneo non dipende soltanto dalla qualità dei corsi di studio, ma anche dalla disponibilità di infrastrutture residenziali e formative in grado di offrire un'esperienza universitaria competitiva con quella delle sedi del Centro-Nord.

Il sistema italiano dispone già di una *rete di Collegi Universitari di Merito*, disciplinati dalla L. 30 dicembre 2010, n. 240 e dal D.Lgs. 29 marzo 2012, n. 68, che ne definiscono i requisiti per il riconoscimento (D.M. 672/2016) e l'accreditamento (D.M. 673/2016). I quindici enti gestori aderenti alla Conferenza dei Collegi Universitari di Merito (CCUM) operano in cinquantasette strutture distribuite in diciotto città universitarie, offrendo a studenti selezionati per merito residenzialità, tutorato e percorsi formativi integrativi. Solo cinque di queste città si trovano nel Mezzogiorno — Napoli, Palermo, Bari, Catania, Cagliari — ma il numero complessivo di posti disponibili resta contenuto e la gestione è affidata quasi interamente a fondazioni ed enti privati, senza un intervento pubblico di scala paragonabile a quello dei principali sistemi europei di residenzialità universitaria.

A un livello di eccellenza ulteriore operano le *otto Scuole Superiori ad ordinamento speciale, tra le quali la Scuola Superiore Meridionale di Napoli* – qualificata dallo stesso MUR come primo istituto a ordinamento speciale del Sud Italia — istituita in via sperimentale dall'art. 1, commi 409-413, della L. 30 dicembre 2018, n. 145 e successivamente stabilizzata come istituto a ordinamento speciale con il D.M. MUR n. 141 del 27 gennaio 2022. La SSM è stata concepita con la finalità esplicita *di "assicurare una più equa distribuzione delle scuole superiori nel territorio nazionale*".

La SSM seleziona ogni anno sessanta allievi per il corso ordinario — con un voto di diploma non inferiore a 85/100 — che frequentano insegnamenti avanzati, seminari e percorsi di orientamento alla ricerca paralleli al corso di studi presso la Federico II, beneficiando di esonero dalle tasse, vitto e alloggio gratuiti. Al termine del percorso gli allievi conseguono una licenza. L'esperienza della SSM dimostra che un'offerta formativa di alta qualità, associata a servizi residenziali, è in grado di attrarre e trattenere studenti di eccellenza nel Mezzogiorno.

La replica del modello istituzionale delle Scuole Superiori — che presuppone personalità giuridica autonoma, corpo accademico proprio, *iter* legislativo e dotazioni finanziarie nell'ordine di diversi milioni annui per ciascun istituto — richiederebbe tuttavia *tempi e costi difficilmente compatibili con l'urgenza del problema*. Una strategia più realistica consiste nell'operare entro il quadro normativo esistente dei Collegi di Merito (D. Lgs. 68/2012), elevandone significativamente il profilo qualitativo e la scala attraverso un intervento pubblico diretto.

La prospettiva da valutare è relativa ad un programma nazionale volto a realizzare almeno *dieci poli pubblici residenziali di alta formazione presso i principali atenei delle regioni meridionali*. Cia-

scun polo, istituito come Collegio di Merito ai sensi degli artt. 16-17, D.Lgs. 68/2012, dovrebbe tuttavia superare le dimensioni e il profilo formativo dei Collegi attualmente operativi, prevedendo: una capacità ricettiva di almeno cento-centocinquanta posti; l'integrazione fisica di residenze, laboratori, spazi di studio e servizi culturali in un'unica struttura; un progetto formativo integrativo concordato con l'ateneo ospitante e approvato da un comitato scientifico con componente esterna, che includa tutorato avanzato con un rapporto *tutor*/studenti significativamente più favorevole di quello ordinario, cicli seminariali interdisciplinari, programmi di orientamento alla ricerca già a partire dal secondo anno e partenariati strutturati con istituzioni internazionali per periodi di studio e tirocinio all'estero. L'accesso andrebbe riservato a studenti selezionati per merito mediante concorso nazionale, con esonero dalle tasse e copertura integrale dei costi di vitto e alloggio. L'elemento distintivo rispetto ai Collegi esistenti sarebbe la natura pubblica del finanziamento e della *governance*: strutture promosse dagli atenei con il concorso dello Stato, in grado di garantire continuità e scala.

Note

1 WORLD BANK, *Human Capital Project: Key Reports*, 2020.

2 WORLD BANK, *Human capital for more job, Connecting People to Work and Creating Entrepreneurs*, 2024, *p. 1.*

3 A. Gethin, *The Power of Education Policy, in Finance & Development»*, Fondo Monetario internazionle, marzo 2025, pp. 35-36.

4 M. Draghi, *The Future of European Competitiveness, Part B: In-depth analysis and recommendations, Commissione europea, settembre* 2024, cap. 2 *«Closing the skills gap».*

5 Si rinvia al Cap. 3, Parte III per l'analisi dell'impatto che le profonde transizioni in atto (digitale, *green* e demografica) hanno sul mercato del lavoro e sul rilievo sempre più cruciale delle c.d. politiche attive.

6 ISTAT, *Rapporto BES 2024: il benessere equo e sostenibile in Italia*, novembre 2025, cap. 2 "Istruzione e formazione".

7 OECD, *Education at a Glance 2025: OECD Indicators*, September 2025, Italy Country Note.

8 ISTAT, *Livelli di istruzione e ritorni occupazionali - Anno 2024*, 2025.

9 ANVUR, *Rapporto 2026*, Cap. 4, Fig. 4.2.5.

10 OCSE, *Survey of Adult Skills (PIAAC) 2023*, dicembre 2024.

11 EUROSTAT, *Labour Force Survey* 2024.

12 Elaborazione FONDAZIONE AGNELLI su dati EUROSTAT, 2025.

13 OCSE, *Education at a Glance 2025: OECD Indicators, Table C1.2, settembre 2025; OCPI, La spesa pubblica per l'istruzione in Italia: bassa, in discesa e sbilanciata verso i livelli meno avanzati, 26 novembre 2024*

14 OCSE, *Education at a Glance 2025: Italy Country Note.*

15 OCSE, *Education at a Glance 2025: Italy Country Note.*

16 OCSE, *Education at a Glance 2025: Italy Country Note, Figure 5.*

17 OCPI, *cit.*

18 OCSE, *Education GPS - Italy - Overview of the education system (EaG 2025).*

19 CORTE DEI CONTI, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2023, giugno 2024.*

20 OCSE, *Education at a Glance 2025: Italy Country Note, Table D3.2*

21 OCSE, *Education at a Glance 2025: Italy Country Note*

22 MIM, Focus "Principali dati della scuola – Avvio anno scolastico 2024/2025", *ottobre 2024*

23 OCSE, *Education at a Glance 2025: Italy Country Note,* settembre 2025

24 OCSE, TALIS 2024 *Results: Participant Note* – Italy, 2025. Cfr. ADi, *I risultati italiani dell'indagine internazionale* OCSE TALIS 2024, 2025.

25 FONDAZIONE AGNELLI, *Osservazioni in classe*, 2021.

26 Portale Unico dei Dati della Scuola (MIM), dati pubblicati il 30 giugno 2025.

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

28 L'orario di servizio dei docenti è disciplinato dagli artt. 43-44 del CCNL Scuola 2019-2021, come integrato dal CCNL 18 gennaio 2024. L'art. 44 (Attività funzionali all'insegnamento) conferma il limite di 40 ore annue per la partecipazione ai Collegi docenti e attività connesse (comma 3, lett. a) e di ulteriori 40 ore annue per i Consigli di classe, interclasse e intersezione (comma 3, lett. b). Le attività individuali - preparazione delle lezioni, correzione degli elaborati, rapporti con le famiglie - sono qualificate come "adempimenti dovuti" (comma 2), ma non sono quantificate in termini orari.

29 OCSE, *Education at a Glance 2024: OECD Indicators, Indicatore D4*, Tabelle D4.1-D4.2.

30 FONDAZIONE AGNELLI, *Rapporto sull'Edilizia Scolastica, Laterza*, 2019.

31 LEGAMBIENTE, *Ecosistema Scuola 2025 (XXV edizione), settembre 2025.* Dati su 7.063 edifici di 97 Comuni capoluogo.

32 ANAGRAFE DELL'EDILIZIA SCOLASTICA (MIM), dati 2024-25.

33 LEGAMBIENTE, cit.

34 OECD, *Reducing Inequalities by Investing in Early Childhood Education and Care*, January 2025. Cfr. altresì gli studi del Premio Nobel per l'Economia James J. Heckman et al., The Lifecycle Benefits of an Influential Early Childhood Program, 2016 (rev. 2019), ove si documenta che *"i programmi di alta qualità dalla nascita ai cinque anni rivolti a bambini svantaggiati possono generare un rendimento del 13% annuo per bambino, grazie a migliori risultati in termini di istruzione, salute, comportamenti sociali e occupazione"*; J.J. Heckman, *Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, in Science*, vol. 312, n. 5782, 2006, pp. 1900-1902.

35 Art. 1, comma 1, D. Lgs. n. 65 del 2017.

36 CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Raccomandazione del 29 novembre 2022 sull'educazione e la cura della prima infanzia: gli obiettivi di Barcellona per il 2030 (2022/C 484/01).

37 Parametro stabilito nel 2002 dal Consiglio europeo di Barcellona, come obiettivo da raggiungere entro il 2010, per favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

38 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA, *I servizi educativi per l'infanzia in Italia.* Anno educativo 2019/2020, 2022.

39 La Raccomandazione del Consiglio UE del 22 maggio 2019 sui sistemi di educazione e cura della prima infanzia di alta qualità riconosce che *"good investments in early childhood education and care must be inclusive, accessible, affordable and high quality in order to deliver benefits to society"*. L. Corazzini, E. MESCHI e C. PAVESE, *Impact of early childcare on immigrant children's educational performance, Economics of Education Review*, Volume 85, December 2021.

40 ISTAT, *Indagine Campionaria 2022/23.*

41 ISTAT, *Indagine Campionaria 2022/23.*

42 CNEL, *Relazione sui servizi pubblici 2024*, p. 56.

43 ISTAT, *Offerta di nidi e servizi integrativi per l'infanzia.* Anno educativo 2023/2024, 2026.

44 ISTAT, *Offerta di nidi e servizi integrativi per l'infanzia, cit.*, 2026.

45 *Ibidem.*

46 *Ibidem.*

47 UIL, *Studio sui servizi educativi alla prima infanzia, 2026*, secondo cui *"la retta media mensile per un nucleo con ISEE di 15.000 euro è di 293 euro, ma oscilla da zero (Mantova) a 449 euro (Prato)"*.

48 ISTAT, *Rapporto BES 2024*, novembre 2024: *«Nell'anno scolastico 2023/2024, il 95,0% dei bambini di 4-5 anni ha frequentato la scuola dell'infanzia o il primo anno di scuola primaria, in crescita rispetto al 92,8% del 2020/2021.»*

49 ISTAT, *Rapporto BES 2024*, novembre 2024: la partecipazione è passata dal 97,4% nel 2014 al 95,0% nel 2024.

50 ISTAT-UNIVERSITÀ CA' FOSCARI, *I servizi educativi per l'infanzia in Italia. Anno educativo 2023/2024, maggio 2025*, par. 4.1.3.

51 EUROSTAT, *Early childhood education and care statistics, anno 2023. Nel 2023, il 94,6% dei bambini tra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico ha frequentato la scuola dell'infanzia nei paesi UE, in crescita rispetto al 93,3% del 2022.*

52 DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE PER LA FAMIGLIA, ISTAT, UNIVERSITÀ CA' FOSCARI VENEZIA, *Nidi e servizi educativi per bambini tra 0 e 6 anni: un quadro d'insieme*, 2022, p. 64.

53 ISTAT-UNIVERSITÀ CA' FOSCARI, *I servizi educativi per l'infanzia in Italia. Anno educativo 2023/2024*, maggio 2025, tab. 4.1 (dati EU-SILC 2023).

54 EUROSTAT, EU-SILC, dati 2024.

55 ISTAT, *Rapporto BES 2024*, novembre 2024.

56 ISTAT, *Le condizioni di vita dei minori* - Anno 2024, marzo 2025*: "è a rischio di povertà o esclusione sociale oltre la metà (51,8%) dei minori con genitori che hanno al massimo la licenza di scuola secondaria inferiore, quota di oltre cinque volte superiore a quella di coloro che hanno almeno un genitore laureato (10,3%)".*

57 Chetty Er Al., *How Does Your Kindergarten Classroom Affect Your Earnings? Evidence from Project Star, The Quarterly Journal of Economics*, vol. 126(4), 2011.

58 COMMISSIONE EUROPEA, *Education and Training Monitor 2025* – Italy, 2025.

59 INVALSI, Confermata la riduzione della dispersione scolastica all'8,2%, 10 aprile 2026.

60 ISTAT, *Noi Italia 2025*, sezione Istruzione.

61 ISTAT, *Livelli di istruzione e ritorni occupazionali - Anno 2024*, dicembre 2025.

62 AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA, *La dispersione scolastica in Italia: un'analisi multifattoriale*, giugno 2022.

63 A. Gavosto, 2022, *La scuola bloccata, Laterza*, cap. 1, par. 4 e seguenti

64 *Rapporto* INVALSI 2025, cap. 5, par. 5.3.

65 INVALSI, *Rapporto nazionale 2025*, 2025.

66 INVALSI, *Rapporto nazionale 2025*, cit.

67 MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO, *Decreti ministeriali n. 175 e n. 176* del 9 settembre 2025.

68 IEA, PIRLS, 2021.

69 IEA, TIMSS, 2023.

70 FONDAZIONE AGNELLI, *Rapporto sulla scuola media 2011 e Rapporto scuola media 2021.*

71 IEA, TIMMS, 2023.

72 FONDAZIONE AGNELLI, *Rapporto scuola media 2021.*

73 Si veda Gavosto e Romano, *Il punto di forza della scuola italiana? La tutela degli studenti deboli, Lavoce.info*, 2023.

74 FONDAZIONE AGNELLI – FONDAZIONE ROCCA, *I divari scolastici in Italia*, 2025.

75 FONDAZIONE AGNELLI – FONDAZIONE ROCCA, *I divari scolastici in Italia*, 2025.

76 INVALSI, 2024. Le differenze negli anni precedenti, prima dell'attuazione del PNRR, sono comparabili in termini percentuali.

77 Elaborazione Openpolis - con i bambini su dati ALMADIPLOMA, pubblicata il 27 febbraio 2025. I dati si riferiscono ai diplomati 2024.

78 INVALSI, *Rapporto Prove Nazionali 2024*, luglio 2024.

79 ALMADIPLOMA, *Profilo dei Diplomati 2024*, febbraio 2025.

80 ALMADIPLOMA, *Profilo dei Diplomati 2024*, cit.

81 FONDAZIONE AGNELLI, *ITS Academy: una scommessa vincente? L›istruzione terziaria professionalizzante in Italia e in Europa*, a cura di M. Turri, Milano, Milano University Press, 2023. Il rapporto evidenzia: *"mentre in Svizzera e Germania il peso dell'istruzione terziaria professionalizzante sul totale dell'istruzione terziaria supera, in termini di iscritti, il 40% – e in Francia e Spagna si colloca appena sotto il 30% – in Italia rappresenta poco più dell'1%"* (p. 12).

82 ISTAT, *Annuario statistico italiano 2024*, cap. 7.

83 ISTAT, *Livelli di istruzione e ritorni occupazionali – Anno 2024*, dicembre 2025.

84 RAPPORTO ANVUR, 2023. Si tenga conto che il rapporto fra immatricolati e diciannovenni rappresenta una sovrastima: gli studenti possono immatricolarsi, infatti, a età superiori.

85 EUROSTAT, 2025, *Pupils and students enrolled by education level, sex and age*, anno di riferimento 2023.

86 RAPPORTO ANVUR, 2023.

87 ANVUR, 2023.

88 MUR, 2025.

89 OECD, *Education at a Glance 2024:* OECD *Indicators, 2024*. https://doi.org/10.1787/c00cad36-en

90 ALMALAUREA, *XXVII Rapporto sulla Condizione occupazionale dei Laureati*, giugno 2025. L'indagine ha coinvolto 690.000 laureati di 81 atenei.

91 ALMALAUREA, *Quanto tempo impiegano i laureati a trovare lavoro?*, 2024.

92 ISTAT, *Livelli di istruzione e ritorni occupazionali - Anno 2024*, cit.

93 *Ibidem.*

94 ALMALAUREA, *XXVII Rapporto, cit.* Stime a parità di altre condizioni.

95 CAMERA DEI DEPUTATI, *Servizio Studi, L'istruzione tecnica e professionale*, 2025.

96 ISTAT, *Livelli di istruzione e ritorni occupazionali – Anno 2023*, 2024.

97 L. 15 luglio 2022, n. 99, Istituzione del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore.

98 MIM, *Anagrafe nazionale ITS Academy*, 2025.

99 INDIRE, *Monitoraggio nazionale ITS Academy 2025*, cit.

100 INDIRE, *Monitoraggio nazionale 2022 e 2024.* Cfr. Bollettino *ADAPT, Le prospettive del sistema ITS Academy*, 15 ottobre 2024.

101 INDIRE, *Monitoraggio nazionale ITS Academy 2024*, marzo 2024.

102 INDIRE, *Monitoraggio nazionale ITS Academy 2025*, cit.

103 INDIRE, *Monitoraggio nazionale ITS Academy 2024*, cit.

104 INDIRE, *Monitoraggio nazionale ITS Academy 2025*, cit.

105 Elaborazione su dati INDIRE 2025.

106 Elaborazione su dati INDIRE 2025.

107 INDIRE, *Monitoraggio nazionale ITS Academy 2025*, cit.

108 INDIRE, *Monitoraggio nazionale ITS Academy 2025*, cit.

109 INDIRE, *Monitoraggio nazionale ITS Academy 2025*, cit.

110 Bollettino ADAPT, *Gli ITS tra crescita, consolidamento e nuove sfide*, 2025.

111 INDIRE, *Monitoraggio nazionale ITS Academy 2025*, cit.

112 EUROSTAT, *Regional Yearbook*, 2025.

113 Secondo l'ISTAT (2025), la frequenza ai nidi d'infanzia è fortemente correlata alle condizioni socioeconomiche familiari. La legge di bilancio 2025 ha modificato il Bonus Asilo Nido, escludendo l'Assegno Unico dal calcolo ISEE e eliminando la clausola sul figlio under 10, ampliando così platea e risorse disponibili.

114 DM 24 giugno 2022, n. 170; DM 2 febbraio 2024, n. 19.

115 MIM, *Orientamenti per l'attuazione degli interventi nelle scuole*, luglio 2022.

116 Si veda A. Gavosto e M. Gioannini, *Dalla Legge 79 al DPCM: la riforma svuotata, I Problemi della Pedagogia, Secondo Semestre 2023;* C. Cappa, A. Gavosto e M. Gioannini, *Insegnanti senza prospettive di carriera, Eco - Rivista mensile di economia*, settembre 2024.

117 MIM, *Contingenti per le assunzioni a tempo indeterminato del personale docente, DD.MM. aa.ss. 2022/23-2025/26*. Il dato aggregato è riportato anche in FONDAZIONE AGNELLI - FONDAZIONE ASTRID, *Il PNRR per scuola e università: a che punto siamo?*, maggio 2024.

118 C. Cappa, A. Gavosto, M. Gioannini, *Insegnanti senza prospettive di carriera, Eco - Rivista mensile di economia*, settembre 2024.

119 Elaborazione dati portale ITALIA DOMANI, ottobre 2025.

120 Per il dato sull'età media degli edifici scolastici, si veda l'ANAGRAFE DELL'EDILIZIA SCOLASTICA, Ministero dell'Istruzione e del Merito, dati aggiornati al 2024-2025. Il 49% degli edifici risulta costruito prima del 1976, anno di entrata in vigore della normativa antisismica. Cfr. altresì FONDAZIONE AGNELLI, *Rapporto sull'Edilizia Scolastica, Laterza*, 2019.

121 Per il quadro complessivo degli investimenti in edilizia scolastica, si rinvia al PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, *Missione 4* – Componente 1 (Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione) e *Missione 2* – Componente 3, M2C3 - Investimento 1.1: Costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici.

122 Le rimodulazioni sono state approvate dal Consiglio Ecofin l'8 dicembre 2023. Sui dati di adeguamento del target si vedano altresì le relazioni semestrali della Struttura di Missione PNRR e il portale ITALIA DOMANI, sezione Missione 4.

123 I dati sull'avanzamento della misura relativa alla messa in sicurezza sono aggiornati al 16 aprile 2026; MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO – UNITÀ DI MISSIONE PNRR, *Relazione sullo stato di attuazione*, aprile 2026; portale ITALIA DOMANI.

124 Le misure *extra*-PNRR richiamate sono definite attraverso successivi decreti ministeriali di ripartizione delle risorse; per il Fondo di Sviluppo e Coesione 2021-2027, si veda la delibera CIPESS di assegnazione delle risorse al comparto istruzione. La nuova programmazione triennale 2026-2028 è in corso di elaborazione.

125 DM 328 del 22 dicembre 2022, *Linee guida per l'orientamento, in attuazione della Riforma 1.4 del PNRR*.

126 DM 63 del 5 aprile 2023, *Criteri di ripartizione e modalità di utilizzo delle risorse (150 milioni di euro per i compensi dei docenti tutor e orientatori).* Nota MIM 958 del 5 aprile 2023, *Prime indicazioni sul tutor scolastico.*

127 D.L. 75/2023, convertito con L. 112/2023, art. 21, c. 4-ter.

128 MIM, nota prot. 2790 dell'11 ottobre 2023, *Piattaforma UNICA - Indicazioni operative, con Allegati A (descrizione piattaforma), B (moduli orientamento), C (servizi integrati).*

129 MIM, nota prot. 5432 del 21 dicembre 2023, *Ulteriori indicazioni sulle funzionalità della piattaforma* UNICA.

130 Il *target* PNRR prevede il raddoppio degli iscritti ai percorsi ITS rispetto al 2021 entro il 2025.

131 L. 15 luglio 2022, n. 99.

132 D.M. 4 ottobre 2023, n. 191, recante *Definizione dei requisiti e degli standard minimi per il riconoscimento e l'accreditamento degli Istituti Tecnologici Superiori (ITS Academy), nonché dei presupposti e delle modalità per la sospensione e la revoca dell'accreditamento.*

133 D.P.C.M. 29 dicembre 2023, n. 203, recante *Disposizioni concernenti le aree tecnologiche, le figure professionali nazionali di riferimento degli ITS Academy e gli standard minimi delle competenze tecnologiche e tecnico-professionali.*

134 D.M. 19 dicembre 2023, n. 247, recante *Disposizioni concernenti i criteri e gli standard per la condivisione di risorse tra ITS Academy e istituzioni universitarie, nonché i criteri per i passaggi tra percorsi ITS e lauree professionalizzanti e il riconoscimento dei crediti formativi.*

135 D.M. 29 novembre 2022, n. 310, recante *criteri per il riparto dello stanziamento pari a 500.001.611,10 euro per il potenziamento dei laboratori degli ITS Academy.*

136 D.M. 26 maggio 2023, n. 96, recante *il riparto di 700 milioni di euro per il potenziamento dell'offerta formativa degli ITS Academy;* D.M. 18 settembre 2024, n. 187, con ulteriori risorse residue.

137 Comunicato stampa MIM del 2025.

138 MIM, *Anagrafe nazionale ITS Academy*.

139 INDIRE, *Monitoraggio nazionale* 2025*;* FONDAZIONE AGNELLI, *Rapporto sugli ITS*, 2023.

140 INDIRE, *Monitoraggio nazionale 2025*, cit.

141 Oltre alla MISSIONE *2, Componente 3, Investimento 1.1*, per quanto riguarda l'edilizia scolastica.

142 CSPI, Parere reso nella seduta plenaria n. 110 del 21 settembre 2023.

143 INVALSI, Area Valutazione delle scuole: 375 istituzioni scolastiche visitate nella tornata 2015/2016, 217 nella tornata 2016/2017, 421 nella tornata 2018/2019, per un totale di 1.013 istituzioni.

144 EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE, *Structural Indicators for Monitoring Education and Training Systems in Europe*, 2024*; OFSTED, Corporate Annual Report and Accounts 2024 to 2025*, luglio 2025.

145 COMMISSIONE EUROPEA, *Education and Training Monitor 2025 - Germany*, 2025.

146 MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (France), *Budget - Programme 150, Projet de loi de finances 2024:* obiettivo 50% bacheliers technologiques in ammissione IUT.

147 INDIRE, *Monitoraggio nazionale ITS Academy 2025*: tasso di occupazione 84%, coerenza con il percorso formativo 93%.

148 INDIRE, *Monitoraggio nazionale ITS Academy 2025.*

149 D.L. 6 novembre 2021, n. 152, art. 14-bis, convertito con modificazioni in L. 29 dicembre 2021, n. 233, come modificato dal D.L. 17 maggio 2022, n. 50.

CAPITOLO 2

Ricerca e innovazione: trasformare conoscenza in sviluppo

Le dinamiche demografiche sfavorevoli e le crescenti pressioni di spesa pubblica rendono imprescindibile un aumento strutturale della produttività. In questo quadro, la ricerca e l'innovazione — in particolare nelle tecnologie di frontiera e lungo filiere capaci di trasformare conoscenza in mercato — rappresentano una leva strategica.

Sono note le debolezze strutturali europee che ostacolano la trasformazione della ricerca in innovazione: insufficiente scala degli investimenti privati, scarsa consistenza delle quote di spesa pubblica gestite a livello eurounionale, limitato trasferimento tecnologico, frammentazione del mercato unico e fragilità dell'ecosistema finanziario. L'Italia aggiunge criticità proprie: bassa spesa in R&S (1,37% del PIL nel 2023 a fronte del 2,1% della media europea), forti divari territoriali (il 60% della spesa concentrato in quattro regioni), carenza di capitale umano avanzato (solo il 2,3% del personale delle imprese è composto da ricercatori, contro il 4,3% della media europea) e ritardo brevettuale nelle tecnologie emergenti.

Il PNRR ha prodotto un'accelerazione significativa, ma ora occorre consolidarne gli effetti con una strategia strutturale: finanziamento pluriennale della ricerca di base, transizione dalla quantità alla selettività nei dottorati e percorsi stabili di carriera per i ricercatori, integrazione tra ricerca e politica industriale, infrastrutture stabili di partenariato pubblico-privato, potenziamento del trasferimento tecnologico e governance *nazionale basata su* target *misurabili e monitoraggio trasparente. Le prospettive includono inoltre l'introduzione di una Valutazione di impatto generazionale e territoriale delle principali misure; un programma nazionale stabile di attrazione e rientro dei talenti; una modulazione delle agevolazioni fiscali già operanti nel Mezzogiorno — a partire dal credito d'imposta ZES Unica — verso investimenti a contenuto tecnologico qualificato, senza alterarne l'impianto strutturale; un sistema nazionale di monitoraggio pubblico degli indicatori chiave e una sede stabile di coordinamento interministeriale.*

1. Lo scenario: ricerca e produttività

Nel contesto attuale, la ricerca non è più soltanto un capitolo di spesa pubblica o un "settore" tra gli altri, ma una leva sistemica che determina (i) la capacità di un Paese di generare crescita di produttività, (ii) la sua posizione nelle catene del valore ad alta intensità tecnologica e (iii) la sostenibilità economica e sociale del proprio modello di sviluppo. Il Rapporto Draghi sulla competitività europea colloca la questione in termini molto netti: l'Europa ha bisogno di una crescita più rapida della produttività per mantenere tassi di crescita sostenibili in presenza di dinamiche demografiche sfavorevoli e crescenti esigenze di spesa (decarbonizzazione, digitalizzazione, sicurezza)[1].

In assenza di un'accelerazione della produttività, *il rischio è che la crescita stagnante renda sempre più difficile sostenere debito pubblico elevato e priorità strategiche*, fino a imporre scelte di rinuncia su alcuni obiettivi collettivi. Il Rapporto ricostruisce anche, con dati di lungo periodo, l'allargamento del divario tra UE e Stati Uniti: la produttività in Europa — vale a dire il valore di beni e servizi che un'ora di lavoro è in grado di generare — nel secondo dopoguerra era salita fino ad avvicinarsi a quella statunitense, raggiungendo il massimo intorno alla metà degli anni Novanta. Da allora la convergenza si è interrotta e il divario è tornato ad ampliarsi: oggi la produttività europea si colloca nuovamente sotto l'80% del livello USA. In un orizzonte in cui la forza lavoro europea è attesa ridursi di circa 2 milioni di persone l'anno entro il 2040, la produttività diventa la variabile decisiva: mantenere ritmi deboli di crescita significa, di fatto, non avere spazio per sostenere stabilmente redditi, *welfare* e investimenti pubblici.

1.1 Il divario di produttività UE-USA e il ruolo delle tecnologie di frontiera

In questo quadro, la ricerca è cruciale perché alimenta l'innovazione che, a sua volta, è il principale canale attraverso cui si genera produttività: non solo "nuovi prodotti", ma soprattutto nuovi processi, nuove tecnologie *general purpose* (come l'IA), nuove infrastrutture scientifiche e industriali, nuovi modelli di trasferimento tecnologico.

Lo stesso Rapporto Draghi identifica con precisione la matrice del divario: il fattore chiave dell'*aumento del gap di produttività tra UE e USA* è stato l'universo delle tecnologie digitali e, più in generale, la capacità di presidiare e scalare le tecnologie "di frontiera". L'Europa non ha capitalizzato pienamente la prima rivoluzione digitale guidata da Internet, e rischia ora di accumulare ulteriore ritardo sulle traiettorie tecnologiche che guideranno la crescita futura. A titolo esemplificativo, circa il 70% dei modelli di base di IA (*foundation models*) è stato sviluppato

negli Stati Uniti dal 2017; nel 2024, gli Stati Uniti hanno prodotto 40 *large foundation models*, la Cina 15 e l'UE solo 3; tre *hyperscaler* statunitensi coprono da soli oltre il 65% del mercato *cloud* globale ed europeo, mentre il più grande operatore europeo vale circa il 2% del mercato UE[2]; negli investimenti privati nell'informatica quantistica, le grandi aziende leader sono concentrate tra Stati Uniti e Cina, con assenza di *player* UE nelle prime posizioni.
Anche la dinamica brevettuale quantifica la portata di questo arretramento: nell'ultimo decennio la quota dell'Europa sul totale mondiale delle domande di brevetto è scesa dal 12,9% al 9,7%, mentre quella dell'Asia è salita dal 60% al 70,1%[3] (*amplius*, §1.3.4).
L'implicazione economica è diretta: *non presidiare le tecnologie che abilitano interi ecosistemi industriali significa rinunciare a una quota crescente di valore aggiunto, occupazione qualificata e capacità di indirizzo strategico*.
L'innovazione può generare grandi guadagni di efficienza e nuovi mercati: è il caso del settore farmaceutico e dei dispositivi medici, dove l'uso dell'IA può produrre guadagni stimati nell'ordine di 60–110 miliardi di dollari l'anno. La questione, dunque, non è "se" l'innovazione avverrà, ma dove si concentreranno i benefici (profitti, competenze, fiscalità, occupazione qualificata) e quali società saranno in grado di governarne gli effetti distributivi. Se la ricerca non riesce a tradursi in innovazione diffusa e in nuove imprese scalabili, il risultato può essere un doppio svantaggio: minore crescita e maggiore polarizzazione, con pressioni sul modello sociale europeo.

1.2 Le debolezze strutturali europee: investimenti privati insufficienti e frammentazione della spesa pubblica

Diverse le debolezze strutturali europee che riguardano direttamente la ricerca e, soprattutto, la trasformazione della ricerca in innovazione: (*i*) un modello industriale relativamente statico, (*ii*) un'insufficiente scala degli investimenti privati in ricerca e innovazione, (*iii*) una spesa pubblica nel complesso non inferiore a quella statunitense, ma frammentata a livello nazionale, (*iv*) un passaggio debole dalla conoscenza alla commercializzazione, (*v*) la frammentazione del Mercato unico e (*vi*) un ecosistema finanziario meno capace di sostenere lo *scale-up*.
Sul piano degli investimenti, *nel 2021 le imprese europee hanno sostenuto spese per ricerca e innovazione* (in rapporto al PIL) *pari a circa la metà di quelle statunitensi*, con un divario dovuto soprattutto ai più alti livelli di investimento nel settore tecnologico USA; ne deriva anche un *gap* negli investimenti produttivi complessivi, trainato in particolare da minori investimenti europei in beni ICT e in *asset* intangibili come *software*, banche dati e proprietà intellettuale.[4]
A questo *gap* negli investimenti privati si affianca il *sottofinanziamento di scala* e la *dispersione*

dell'intervento pubblico in R&I, che riduce la capacità del sistema di fare massa critica e sostenere innovazione dirompente. La spesa pubblica per R&I in % del PIL è complessivamente simile tra UE e USA, ma in Europa è più frammentata: appena un decimo circa della spesa pubblica è gestita a livello europeo; la gran parte resta nazionale, con minore capacità di finanziare programmi ad alto rischio/alto impatto e grandi infrastrutture comuni. In termini di ordini di grandezza, ciò corrisponde a circa 0,74% del PIL di "budget nazionale" contro circa 0,05% del PIL di "budget europeo[5]; ciò si traduce in una capacità più limitata di trasformare la ricerca in innovazione industriale e in produttività diffusa.

In questa chiave, *Horizon Europe* dispone di un *budget* vicino ai 100 miliardi di euro per il periodo 2021-2027, ma risulta "distribuito su troppi campi" e con procedure percepite come eccessivamente complesse; soprattutto, gli strumenti dedicati all'innovazione dirompente rimangono di dimensione nettamente inferiore ai *benchmark*: lo strumento *Pathfinder dell'European Innovation Council* (EIC) vale 256 milioni di euro nel 2024, a fronte dei 4,1 miliardi di dollari della DARPA americana.[6]

1.2.1 Poca eccellenza di vertice e scarsa trasformazione della ricerca in innovazione

La debolezza non è, tuttavia, semplicemente "quantitativa". L'Europa mantiene una posizione significativa nella ricerca fondamentale e nella brevettazione (nel 2021: 17% delle domande di brevetto globali, contro 21% USA e 25% Cina); si registra, tuttavia, un problema di eccellenza di vertice e di *pipeline* verso la commercializzazione. Misurando l'eccellenza con indicatori di *output* scientifico (pubblicazioni sulle migliori riviste), l'UE avrebbe soltanto 3 istituti (*Max Planck Society* e *Helmhortz Association of German Research Centres*, Germania; CNRS – *French National Centre for Scientific Research*, Francia) tra i primi 50 al mondo, contro 21 degli Stati Uniti e 15 della Cina[7]. E, soprattutto, "molta conoscenza resta non sfruttata": secondo l'Ufficio Europeo dei Brevetti, *solo un terzo delle invenzioni brevettate da università o istituti di ricerca europei viene sfruttato commercialmente*. Questo scarto è cruciale, perché segnala che il problema non è soltanto "fare ricerca", ma mettere la ricerca nelle condizioni di diventare innovazione, impresa, industria.

A monte, uno dei fattori che spiegano la debolezza del trasferimento tecnologico è *l'assenza* (o la scarsa densità) *di cluster dell'innovazione* capaci di connettere ricercatori, *start-up*, grandi imprese e *venture capital*. L'Europa non avrebbe alcun *cluster* tra i primi 10 al mondo, mentre gli Stati Uniti ne avrebbero 4 e la Cina 3.

A valle, la *frammentazione del Mercato unico* e un *ecosistema finanziario meno profondo* riducono

la scala potenziale delle imprese innovative europee e, quindi, anche la domanda di capitale: la quota di fondi di *venture capital* globali raccolti nell'UE è indicata intorno al 5%, contro il 52% degli USA e il 40% della Cina; tra il 2008 e il 2021 l'Europa ha generato 147 unicorni (*sturt-up* valutate oltre 1 miliardo di dollari), ma 40 hanno spostato la sede all'estero (in prevalenza negli Stati Uniti). In settori di frontiera, il *gap* è ancora più evidente: solo il 6% dei finanziamenti globali alle start-up di IA andrebbe a imprese UE (contro il 61% degli USA e il 17% della Cina) e, nel settore del *quantum computing*, le imprese UE attirerebbero circa il 5% dei finanziamenti privati globali (contro il 50% degli USA).

1.3 Le fragilità italiane: un ritardo dentro il ritardo europeo

Dentro questa cornice europea, l'Italia presenta una combinazione di debolezze comuni al contesto UE (difficoltà di *scale-up*, frammentazione, trasferimento tecnologico disomogeneo, domanda privata di innovazione non sempre sufficiente) e di fragilità più specifiche, che rendono il tema della ricerca ancora più cruciale per la traiettoria di sviluppo nazionale.
Diverse le debolezze specifiche che pongono l'Italia in ritardo rispetto agli stessi Paesi europei. Alcune sono state per vero attenuate per effetto degli interventi del PNRR. Come si chiarirà nel successivo § 3, è necessario tuttavia che il processo in atto di attenuazione di queste fragilità tipicamente italiane non si esaurisca con il PNRR, ma si consolidi e prosegua.

1.3.1 I livelli di spesa per ricerca in Italia

Significativo è in primo luogo il divario in termini di investimenti in R&S.-
Nel 2023, la *spesa in R&S intra-muros* — quella effettivamente svolta all'interno delle imprese, delle università e degli enti pubblici di ricerca — ha raggiunto in Italia 29,4 miliardi di euro, con un'incidenza sul PIL dell'1,37%, invariata rispetto al 2022 e in diminuzione rispetto all'1,41% del 2021[8]. La spesa è cresciuta in valore assoluto, ma non ha guadagnato terreno rispetto alle dimensioni dell'economia. Il divario con i principali partner resta sostanzialmente invariato: nel 2023, la media UE27 è pari al 2,1% del PIL, la Francia al 2,2%, la Germania al 3,1%[9].
Particolarmente ridotta è la *spesa in R&S delle imprese italiane*, ferma allo 0,80% del PIL[10]. Una condizione dovuta, da un lato, alle dimensioni medie del nostro tessuto imprenditoriale, dall'altro al fatto che le nostre imprese sono per lo più poco attive nei settori "ad alta intensità di conoscenza", nei quali la R&S è più rilevante: industria farmaceutica, robotica ed elettronica. Le grandi imprese (con almeno 250 addetti) concentrano il 73,1% della spesa complessiva in R&S delle imprese, una quota in aumento di 1,3 punti percentuali rispetto al 2022. Oltre l'80%

della spesa privata in R&S è sostenuta da imprese appartenenti a gruppi multinazionali; circa la metà di questa componente proviene da multinazionali a controllo estero[11]. La dinamica della R&S privata italiana dipende dunque in misura rilevante da decisioni di investimento assunte al di fuori del Paese: una condizione che rende il sistema strutturalmente esposto a scelte di localizzazione e di riorganizzazione dei gruppi internazionali. Il fenomeno della concentrazione non è solo italiano: le 100 imprese con i più alti investimenti in R&S al mondo concentrano circa il 50% della spesa privata globale in ricerca[12].

Ciononostante, la spesa in R&S è cresciuta nel triennio 2022-2025, anche per effetto dei significativi investimenti del PNRR[13]. Nel 2023 la crescita ha riguardato tutti i settori istituzionali, con incrementi rilevanti nelle istituzioni pubbliche e nelle Università (+14,5% e +9,9%).

Anche la spesa delle imprese è aumentata del 5,4%, sostenuta dalle medie e grandi imprese (+2,8% e +7,3%); in calo invece le piccole imprese (-2,3%). Dati preliminari 2024 segnalano un aumento della spesa in R&S *intra-muros* (+6,6% rispetto al 2023) che prosegue nel 2025 (con una previsione del +7,2% rispetto all'anno precedente). Più contenuto l'aumento della spesa in R&S delle imprese per il 2024, +1,2% rispetto al 2023; le aziende hanno programmato un aumento più consistente per il 2025 (+4,0% sul 2024).

Un segnale positivo riguarda la *composizione della spesa*: nel 2023 la ricerca di base è cresciuta del 13,9%, più della ricerca applicata (+9,3%) e molto più dello sviluppo sperimentale (+1,6%). Anche nelle imprese la ricerca di base ha registrato un aumento del 17,7%, a fronte di una crescita quasi nulla dello sviluppo sperimentale (+0,7%)[14]. Il dato suggerisce che l'impulso del PNRR sta contribuendo a spostare il baricentro della ricerca verso attività a più alto contenuto di conoscenza, anche nel settore privato.

1.3.2 I divari territoriali, di spesa e capitale umano

Accentuati sono anche i divari territoriali nella spesa in R&S.

Oltre metà della spesa totale in R&S (il 59,8%, pari a circa 17,6 miliardi di euro) è concentrata in Lombardia, Lazio, Emilia-Romagna e Piemonte.

Rispetto al 2022 si registra tuttavia una tendenza all'aumento della spesa in R&S in tutto il territorio nazionale.

La crescita è diffusa ma non omogenea: le punte massime si registrano nel Nord-est (+10,5%) e nelle Isole (+13,7%, con un aumento del 17,1% in Sicilia). Alcune regioni del Mezzogiorno registrano incrementi significativi — Molise (+25,9%), Calabria (+18,5%) — ma partendo da basi di spesa molto contenute. Resta profonda la *differenza strutturale nella composizione della spesa*: nel

Nord la R&S è sostenuta prevalentemente dalle imprese, con punte che superano i tre quarti della spesa totale in Piemonte ed Emilia-Romagna; nel Mezzogiorno e nel Lazio la spesa è a carico prevalente del settore pubblico e delle università, con punte dell'80% in Sardegna e Calabria[15]. Questa asimmetria conferma che la fragilità del Mezzogiorno nella R&S non è solo quantitativa ma strutturale: minore domanda privata di innovazione, tessuto imprenditoriale meno attivo nei settori ad alta intensità di conoscenza e maggiore dipendenza dall'investimento pubblico.
In termini di *intensità di R&S sul PIL*, le migliori *performance* sono registrate in Piemonte ed Emilia-Romagna, entrambe con valori superiori al 2%; le uniche regioni italiane a raggiungere la soglia della media europea. Veneto e Lombardia presentano invece un'intensità di R&S inferiore alla media nazionale, un dato che segnala come la capacità manifatturiera non si traduca automaticamente in investimento in ricerca[16].
I divari di spesa si riflettono in *divari di capitale umano*.
Nel 2022, a fronte del valore massimo registrato in Emilia-Romagna quanto al rapporto tra ricercatori e totale della popolazione (1,46%) in Calabria il valore era 0,29%, il valore medio nazionale 0,85%, quelli del centro-nord e del Mezzogiorno rispettivamente 1,05% e 0,46%. Anche per questo aspetto, l'innesto di nuovi ricercatori conseguente agli interventi PNRR — rapportato al numero di ricercatori in essere al 2022 — è più significativo nelle Regioni del Sud (8% in Calabria, 6,2% in Basilicata e Sardegna, 5,4% in Sicilia, 3,3% e 3,2% rispettivamente in Campania e Puglia) rispetto a quelle del Nord (1,7% in Lombardia, 2,6% in Piemonte)[17].

1.3.3 Il deficit di capitale umano avanzato

Il sistema della ricerca italiano sconta un *deficit* di capitale umano avanzato che è in larga parte conseguente alle fragilità esaminate nel precedente Cap. 1.
Il ritardo nella quota di laureati tra i giovani adulti (31,6% tra i 25-34enni, penultimo posto in Europa), la marginalità dei percorsi professionalizzanti post-diploma (gli ITS Academy rappresentano appena l'1,4% dell'istruzione terziaria) e il sottofinanziamento dell'università (spesa per studente inferiore del 40% alla media OCSE) riducono strutturalmente la base da cui il sistema della ricerca può attingere per reclutare ricercatori e personale qualificato.
Il calo del capitale umano dottorale e la difficoltà di trattenere giovani ricercatori incidono a loro volta sulla capacità di presidiare tecnologie di frontiera e di alimentare il trasferimento tecnologico (per un'analisi delle determinanti dell'emigrazione qualificata e delle prospettive di attrazione e rientro dei talenti, si rinvia al successivo Cap.3).
Questa fragilità non è esclusivamente italiana, ma si innesta su una debolezza europea più

ampia che ne aggrava le conseguenze. Nell'intera UE la disponibilità di talenti STEM è strutturalmente inferiore a quella statunitense — circa 850 laureati STEM per milione di abitanti l'anno contro oltre 1.100 negli USA — e la tendenza dei ricercatori più qualificati a migrare verso migliori opportunità fuori dal continente assottiglia ulteriormente la dotazione di competenze disponibile. In Italia, dove la catena formazione avanzata–ricerca–impresa è strutturalmente più debole che altrove, queste dinamiche sovranazionali si sovrappongono a criticità proprie, amplificandole. A livello OCSE[18] si aggiunge infine una pressione competitiva trasversale: le iscrizioni ai dottorati STEM sono in calo perché il settore privato — soprattutto nei campi dell'intelligenza artificiale e delle scienze quantistiche — offre condizioni retributive e di carriera più attrattive, sottraendo candidati ai programmi dottorali e rendendo più instabile il lavoro scientifico attraverso la diffusione dei contratti a tempo determinato nella ricerca pubblica.

La *formazione dottorale* — per quantità, qualità e sbocchi occupazionali — è un campo di intervento non rinviabile, perché influenza sia la capacità di produrre ricerca competitiva sia quella di generare innovazione industriale nei territori. Quanto ai *ricercatori*, nelle imprese italiane la percentuale di ricercatori è pari al 2,3% del personale dipendente, a fronte di una media europea del 4,3%. I ricercatori italiani hanno anche un'età media relativamente avanzata: oltre la metà ha più di 50 anni.

Negli ultimi anni non sono mancati progressi, come si documenterà al § 2. Nel 2023 il personale addetto alla R&S è pari a circa 519mila unità con un aumento medio rispetto al 2022 stimato del 3,1%: più alto nelle istituzioni pubbliche (+6,6%) e nelle Università (+5,0%), meno nelle imprese (+1,6). Dietro la crescita aggregata si nasconde tuttavia una dinamica che merita attenzione. Nelle imprese il numero di ricercatori in senso stretto — scienziati, ingegneri e specialisti impegnati nella creazione di nuove conoscenze — è diminuito del 3,7% nel 2023, mentre è cresciuto il personale tecnico e di supporto. I ricercatori rappresentano nelle imprese italiane il 36,6% degli addetti alla R&S, una quota nettamente inferiore a quella delle università (67,2%) e delle istituzioni pubbliche (61,2%)[19], il che conferma da un diverso angolo visuale la fragilità del canale impresa-ricerca documentato nei paragrafi precedenti.

1.3.4 Il ritardo brevettuale nelle tecnologie emergenti

Pur considerando che non tutti i brevetti costituiscono una rilevante invenzione e non tutte le invenzioni sono brevettate, una recente analisi ha ricostruito la posizione dell'Italia nella competizione tecnologica globale comparando i dati sui brevetti[20].

Ne emerge che l'Italia, pur competitiva in settori industriali tradizionali e maturi (meccanica,

trasporti, ingegneria industriale), lo è molto meno in quelli delle tecnologie emergenti ad alta intensità di conoscenza (digitale, *biotech*, intelligenza artificiale), dove cresce meno della media europea.

I dati più recenti confermano questa diagnosi, con elementi di chiaroscuro. Nel 2024 l'ufficio brevetti italiano ha registrato un aumento del 7,1% delle domande ricevute, trainato dalla *crescita delle domande depositate da soggetti residenti in Italia* — imprese, università e inventori individuali con sede nel Paese — il che segnala una vitalità della propensione a brevettare del tessuto produttivo nazionale[21]. Sul piano europeo, tuttavia, il quadro è meno favorevole. Le domande di brevetto depositate da richiedenti italiani presso l'Ufficio europeo dei brevetti (EPO), l'organismo che rilascia brevetti con validità in tutti gli Stati membri dell'Organizzazione europea dei brevetti, sono scese nel 2024 a 4.853, con un calo del 4,5% rispetto all'anno precedente[22]. Si tratta di una controtendenza rispetto alla crescita registrata su scala globale (+4,9%) e alla sostanziale tenuta di Germania (+0,4%) e Francia (+1,1%). L'Italia resta quinta nell'UE per volume complessivo di domande all'EPO, dietro Germania, Francia, Paesi Bassi e Svezia, ma il *trend* negativo dell'ultimo anno interrompe una dinamica di crescita pluriennale.

Il divario è particolarmente marcato nella *composizione settoriale delle domande*.

Il campo della *computer technology* — che comprende intelligenza artificiale, apprendimento automatico e riconoscimento di *pattern* — è divenuto nel 2024 il primo campo tecnologico per domande di brevetto a livello mondiale, con una crescita media annua del 10,3% nell'ultimo decennio e una quota del 13,2% sul totale delle domande pubblicate[23]. I Paesi che presentano una specializzazione in questo campo sono Stati Uniti e Cina.

L'Italia mantiene invece una specializzazione nei settori del *trasporto*, coerente con la struttura del proprio tessuto industriale ma *distante dalle traiettorie tecnologiche che guidano la crescita della produttività globale*.

L'Italia non figura neppure tra le economie specializzate nella *comunicazione digitale* né nelle *tecnologie mediche e farmaceutiche*, dove si concentrano Stati Uniti, Israele, Paesi Bassi e Svizzera[24]. Nessuna impresa italiana compare tra i venticinque soggetti che hanno depositato il maggior numero di brevetti europei nel 2024. La classifica è guidata da Samsung (5.107 domande), Huawei (4.322) e LG (3.623)[25]. Il dato indica che la competizione brevettuale a livello europeo è dominata da grandi gruppi tecnologici globali, prevalentemente asiatici e statunitensi, rispetto ai quali il tessuto industriale italiano — fondato su piccole e medie imprese — non esprime attori di dimensione comparabile.

Sul versante della *ricerca pubblica*, i dati più recenti confermano che anche il sistema di valo-

rizzazione brevettuale di università ed enti pubblici di ricerca presenta una marcata concentrazione. Nel 2023, il portafoglio complessivo ammontava a 8.882 brevetti, con 535 nuove domande di priorità e 752 brevetti concessi nell'anno; tuttavia, i cinque enti più attivi detenevano da soli circa il 46% del portafoglio e generavano il 64% dei contratti di licenza stipulati, a fronte di 29 enti su 65 che non avevano concluso alcun accordo di licenza nel corso dell'anno[26].

Un ulteriore elemento emerge dalla *struttura dei brevetti in vigore*, cioè dei brevetti che sono stati concessi e che i titolari continuano a mantenere attivi pagando le tasse di rinnovo annuali. Nel 2024 *l'Italia conta 243.882 brevetti in vigore*, collocandosi tra le prime dieci giurisdizioni al mondo; *il 73,5% di questi brevetti è tuttavia detenuto da titolari non residenti*[27], una quota tra le più alte nelle grandi economie europee continentali. Ciò significa che il mercato italiano è protetto in larga parte da innovazioni sviluppate all'estero, e che le imprese italiane sono più spesso utilizzatrici che produttrici delle tecnologie brevettate che operano sul territorio nazionale. L'età media dei brevetti in vigore in Italia è di 6,5 anni, la più bassa tra le venti giurisdizioni analizzate da WIPO nel 2025, il che suggerisce *un elevato tasso di abbandono o mancato rinnovo* e può riflettere inoltre sia la composizione settoriale del portafoglio brevettuale italiano — concentrato in tecnologie a ciclo di vita più breve — sia una minore propensione a valorizzare nel tempo la proprietà intellettuale. La provenienza delle domande depositate da soggetti non residenti conferma la centralità dei rapporti con i Paesi confinanti, dal momento che il 30,8% proviene dalla Svizzera[28], a testimonianza della prossimità geografica e dell'integrazione nelle catene del valore transfrontaliere.

1.4 Fragilità interdipendenti: come i divari si alimentano a vicenda

Le fragilità documentate nei paragrafi precedenti non sono indipendenti l'una dall'altra, ma si alimentano reciprocamente lungo la filiera della conoscenza. La bassa spesa in R&S (§1.3.1) deprime la domanda di ricercatori qualificati (§1.3.3); la scarsità di ricercatori nelle imprese riduce la capacità di trasformare i risultati della ricerca in brevetti e innovazione commercializzabile (§ 1.3.4); il ritardo brevettuale nelle tecnologie emergenti è al tempo stesso causa e conseguenza di un tessuto produttivo concentrato in settori maturi. I divari territoriali (§ 1.3.2) amplificano ciascuna di queste debolezze. A rendere il quadro ancora più urgente interviene un fattore di contesto: nell'area OCSE i bilanci pubblici complessivamente destinati alla ricerca e sviluppo hanno registrato nel 2024 una contrazione dell'1,9% in termini reali, mentre crescono le spese per difesa (+17% tra il 2020 e il 2024) e per energia (+51%)[29]. La ricerca compete con un numero crescente di priorità strategiche per risorse pubbliche limitate, e in un Paese dove

la componente pubblica della spesa in R&S pesa più che altrove, questa tendenza rappresenta un rischio particolarmente acuto.

Queste fragilità, per quanto interdipendenti, possono essere ricondotte a *quattro aree critiche*, che orientano l'analisi degli interventi del PNRR (§ 2) e delle prospettive di consolidamento (§ 3):

(i) la *qualità e la continuità del finanziamento alla ricerca di base*, senza la quale la filiera successiva — trasferimento, innovazione, produttività — si assottiglia e diventa intermittente;

(ii) la *capacità di formare, attrarre e trattenere capitale umano avanzato*, a partire dalla formazione dottorale e dalle carriere dei ricercatori;

(iii) l'*integrazione strutturale tra università, enti di ricerca e imprese*, necessaria per superare la frammentazione e creare la massa critica che consente innovazione sistemica;

(iv) il *trasferimento tecnologico* e l'*innovazione nelle imprese*, vale a dire il tratto finale della filiera in cui la conoscenza diventa — o non diventa — mercato, impresa, occupazione qualificata.

2. Le misure del PNRR

Le politiche per la ricerca previste dal PNRR (in particolare nella Missione 4, Componente 2 – "Dalla ricerca all'impresa") nascono dall'assunto – già richiamato nello Scenario – che senza un salto di qualità della capacità di produrre conoscenza, trasferirla e trasformarla in innovazione diffusa, gli obiettivi di crescita e resilienza (produttività, competitività, autonomia tecnologica, qualità del lavoro) rischiano di restare irraggiungibili.

Utile considerare che la ricerca di base è condizione necessaria ma non sufficiente per generare innovazione: il passaggio alla valorizzazione industriale è lungo, incerto e aleatorio. L'intervento pubblico è necessario quindi per sostenere la fase più fragile del processo innovativo, promuovendo collaborazione, sperimentazione e contaminazione tra università, enti di ricerca e imprese.

La risposta del Piano è stata quindi costruita come un "pacchetto" coerente lungo l'intera filiera: dalla ricerca di base (TRL più bassi) fino alla valorizzazione industriale e al trasferimento tecnologico (TRL più alti).

Si tratta di un impianto che combina meccanismi di competizione nella selezione con strumenti che incentivano l'aggregazione (per conseguire massa critica) e la compartecipazione finanziaria, con l'obiettivo di generare ricadute diffuse e strutturali sul sistema.

Questo sforzo è rilevante anche in chiave comparata europea: secondo le stime della Commissione Europea basate sul *tagging* del *Recovery and Resilience Scoreboard*, la spesa "ricerca

e innovazione" prevista complessivamente nei Piani nazionali UE è pari a 55,6 miliardi di euro (circa l'8,6% della spesa totale dei Piani) e l'Italia si colloca tra i primissimi Paesi per dotazione (circa 13,6 miliardi), dietro alla Spagna e davanti a Germania e Francia. Questa cornice comparata è utile per comprendere la natura straordinaria del ciclo di investimento attivato dal PNRR italiano: non solo per dimensione assoluta, ma per la scelta di intervenire su più colli di bottiglia contemporaneamente (capitale umano, infrastrutture, integrazione pubblico-privato, trasferimento tecnologico, finanza per l'innovazione).[30]

A livello OCSE, il sostegno pubblico alla ricerca e sviluppo delle imprese si è progressivamente spostato verso strumenti indiretti, al punto che nel 2022 il 56% del sostegno complessivo era costituito da incentivi fiscali — come crediti d'imposta e deduzioni maggiorate — contro il 35% nel 2006[31]. L'approccio del PNRR italiano è diverso. *Il Piano ha scelto di intervenire con finanziamento competitivo diretto*, dottorati industriali, reti integrate e trasferimento tecnologico, strumenti che consentono di indirizzare le risorse verso obiettivi specifici — settori strategici, territori in ritardo, collaborazioni pubblico-privato strutturate — laddove gli incentivi fiscali, che si attivano solo in presenza di una spesa già sostenuta dall'impresa, per loro natura non raggiungono le aree di maggiore fragilità.

2.1 Dalla diagnosi alle macroaree di intervento

I paragrafi che seguono ricostruiscono le misure del PNRR lungo le quattro aree critiche individuate nel § 1.4: ricerca di base (§ 2.2), capitale umano avanzato (§ 2.3), integrazione pubblico-privato (§ 2.4), trasferimento tecnologico e finanza per l'innovazione (§ 2.5). La tassonomia, però, non va letta in modo rigido: *molti interventi sono trasversali*, e "toccano" più di un *gap*. Per esempio, un ecosistema territoriale è insieme misura di integrazione pubblico-privato, di capitale umano (dottorati industriali) e di trasferimento tecnologico; analogamente, i centri nazionali (*hub* & *spoke*) combinano infrastrutture, ricerca applicata e valorizzazione (supporto a *start-up*/*spin-off*). Questa trasversalità è un punto di forza (perché costruisce "ponti"), ma complica anche la valutazione.

Proprio per questo, la valutazione dei risultati non può essere pienamente consolidata in questa sede: l'impianto del PNRR è basato su *milestone*/*target* e su una logica *performance-oriented*, ma gli esiti "finali" (produttività, nuove imprese scalabili, attrazione di talenti, aumento strutturale di R&S privata) maturano con tempi più lunghi e richiedono indicatori non sempre immediatamente osservabili. Qui, dunque, si affiancano (i) la ricostruzione dell'architettura delle misure e dei risultati attesi, con (ii) giudizi *ex ante* sulla direzione intrapresa rispetto ai *gap* e (iii) una prima

evidenza delle criticità di attuazione "strutturali".

2.2 Rafforzare la ricerca di base e la qualità competitiva del sistema

La prima area critica individuata nel § 1.4 riguarda la qualità e la continuità del finanziamento alla ricerca di base. Il PNRR ha scelto di intervenire rafforzando i canali competitivi di finanziamento della ricerca, cioè quei canali che, per metodo e trasparenza di selezione, possono aumentare la qualità media dei progetti, la capacità di fare rete e la proiezione internazionale delle comunità scientifiche.

In questo perimetro si colloca in particolare il Fondo per il Programma Nazionale della Ricerca (PNR) e progetti PRIN (Investimento 1.1, 1,8 miliardi), che ha una funzione strategica di sistema: rendere la ricerca nazionale più allineata alle traiettorie europee e, al tempo stesso, sostenere in modo robusto la ricerca *curiosity driven* e quella orientata alle sfide. La logica del PNRR è che una quota consistente di finanziamento competitivo, se stabile e prevedibile, non produce soltanto *output* scientifici, ma costruisce anche capacità: aiuta gli atenei e gli enti a strutturare gruppi, laboratori, linee di ricerca continuative e a sviluppare quella "muscolatura progettuale" necessaria per competere stabilmente anche su programmi europei. Il Piano fissa qui un obiettivo quantitativo di grande scala (finanziare fino a 5.350 progetti entro il 2026) che, più che come semplice *target* numerico, va letto come *tentativo di introdurre massa critica e continuità*. Non vi è dubbio che è difficile colmare un divario di innovazione senza irrobustire i meccanismi ordinari e competitivi di generazione della conoscenza. Il giudizio *ex ante* sulla direzione di questo intervento è quindi positivo. L'esperienza attuativa, però, sta rendendo visibili *alcune criticità tipiche dei grandi strumenti competitivi*:

- *concentrazione geografica e istituzionale* dei progetti nelle sedi già più strutturate (*grant office* solidi, infrastrutture e massa critica), con ricadute territoriali asimmetriche;
- (ii) *barriere di accesso* per gli attori più fragili, legate a capacità tecnico-amministrativa insufficiente, difficoltà nel comporre partenariati e nel sostenere oneri di rendicontazione;
- (iii) *attriti procedurali* (tempi stretti, carichi amministrativi, complessità di gestione e *procurement*) che rischiano di sottrarre tempo alla ricerca e ridurre efficacia e fiducia.

Detto questo, si osservano anche *effetti positivi concreti*: i finanziamenti stanno contribuendo a consolidare linee *curiosity driven* ad alta qualità e continuità, a rafforzare traiettorie orientate alle sfide (ad esempio transizione energetica e climatica, salute, digitale/IA e *data-driven*, nuovi materiali e manifattura avanzata) e, soprattutto, a costruire gruppi e laboratori più stabili e *Horizon-ready*. In altri termini: aumentare la competizione è essenziale, ma va accompagnato da strumenti abilitanti (assistenza alla progettazione e gestione, infrastrutture minime, percorsi

di reclutamento coerenti, supporto alla rendicontazione) che rendano davvero "compatibili" anche le aree più fragili; altrimenti il finanziamento competitivo rischia di consolidare gerarchie preesistenti invece di ridurre i divari.

2.3 Capitale umano avanzato: dottorati innovativi e giovani ricercatori

La seconda area critica (§ 1.4) riguarda la *capacità di formare, attrarre e trattenere capitale umano avanzato*. Come documentato al § 1.3.3, il sistema italiano sconta un deficit strutturale di ricercatori — pochi, con un'età media elevata, difficili da trattenere — che incide sulla capacità di presidiare le tecnologie di frontiera e di alimentare il trasferimento tecnologico.
È su questo snodo che il PNRR interviene con un›impostazione diversa rispetto al passato: *finanziare non solo progetti, ma anche persone e ponti strutturati tra ricerca e impresa*.
In questa logica si colloca l'Investimento 1.2 (0,21 miliardi) dedicato ai giovani ricercatori, pensato esplicitamente per rafforzare la capacità di trattenere e valorizzare talenti e per ridurre la dipendenza da carriere frammentate e precarie, tanto da prevedere un *target* fino a 800 giovani ricercatori sostenuti. Il nucleo dell'intervento non è soltanto l'erogazione di risorse, ma l'affermazione di un principio: la mobilità e la circolazione delle competenze non sono un costo accessorio, ma un meccanismo di costruzione della qualità scientifica e della capacità di rete.
Il nodo dei *dottorati* è affrontato soprattutto tramite l'Investimento 3.3 (0,36 miliardi), orientato a dottorati innovativi e industriali e, più in generale, a stimolare la domanda privata di ricerca attraverso strumenti formativi. Il Piano mira qui a finanziare 5.000 borse di dottorato triennali. La razionalità strategica è evidente: se l'impresa partecipa alla formazione dottorale (co-progettazione, cofinanziamento, utilizzo di infrastrutture), aumenta la probabilità che la ricerca si traduca in processi di innovazione e in occupazione qualificata, e si crei una contaminazione stabile tra "domanda" e "offerta" di conoscenza.
Il giudizio *ex ante* è favorevole, ma in questo caso *le criticità di attuazione sono decisive*. L'impostazione che lega l'intervento al cofinanziamento e alla capacità di assorbimento delle imprese funziona da moltiplicatore nei contesti forti: dove esiste una base produttiva innovativa, imprese con R&S, intermediari e strutture universitarie attrezzate, le risorse pubbliche trovano rapidamente domanda qualificata, *partnership* e progetti cantierabili. Nei territori più fragili, però, lo stesso disegno può trasformarsi in un vincolo: il minor numero di imprese in grado di cofinanziare, la più debole propensione alla ricerca industriale e la minore familiarità con procedure e rendicontazioni riducono la capacità di attivare dottorati industriali/innovativi in tempi e volumi comparabili.

È proprio qui che, già nella fase di attuazione, si addensano le principali tensioni: da un lato la quota Mezzogiorno, perché diventa difficile assicurare obiettivi territoriali quando la domanda di cofinanziamento è molto disomogenea; dall'altro le asimmetrie tra territori nelle capacità amministrative (uffici ricerca/*grant office*, gestione contratti, *procurement*, rendicontazione) e produttive (ecosistemi, filiere, presenza di imprese e competenze). In questo quadro è importante distinguere: un conto è la capacità di spesa — cioè riuscire a impegnare e rendicontare risorse nei tempi e nei vincoli previsti — un altro è la capacità di fare leva sul capitale privato, che presuppone non solo procedure funzionanti ma anche progetti bancabili, *partner* industriali solidi, mercati di sbocco e un contesto territoriale capace di attrarre investimenti. Confondere i due piani rischia di far apparire come "ritardo amministrativo" ciò che spesso è, invece, debolezza strutturale della domanda privata e dell'ecosistema.
Per rendere l'intervento davvero perequativo, la soluzione non può essere solo "allocare risorse", ma costruire condizioni abilitanti che riducano i costi di ingresso e aumentino l'accesso alle reti. In concreto: dottorati industriali e innovativi organizzati in logica *hub* & *spoke*, in cui (i) alcuni hub consolidati (atenei/centri con infrastrutture e capacità gestionale) garantiscano tutoraggio, qualità scientifica e servizi comuni; (ii) gli *spoke* territoriali (atenei e imprese in contesti fragili) possano partecipare con un modello "assistito"; (iii) si preveda una mobilità strutturata di dottorandi/ricercatori tra *hub* e *spoke* (periodi obbligatori, co-supervisione, *co-location* in laboratorio/impresa); (iv) sia assicurato accesso garantito alle infrastrutture (laboratori, piattaforme, dati) e un supporto amministrativo e progettuale centralizzato/di rete che semplifichi convenzioni, contratti, rendicontazione e proprietà intellettuale.
In altri termini: se non si governano mobilità, accesso alle infrastrutture e integrazione nelle reti di ricerca-impresa, il rischio è che l'espansione dei dottorati aumenti i numeri, ma non produca lo stesso valore aggiunto e gli stessi effetti di innovazione in tutto il Paese.

2.4 Integrazione pubblico-privato e massa critica: partenariati estesi, centri nazionali ed ecosistemi

La terza area critica — forse la più caratterizzante dell'impianto PNRR — riguarda *l'integrazione strutturale tra università, enti di ricerca e imprese*. Come evidenziato nei §§ 1.2.1 e 1.3.4, la ricerca può anche essere di qualità, ma se resta isolata o si traduce in reti troppo minute e instabili, non riesce a generare innovazione sistemica. Il cuore dell'intervento è dunque costruire architetture che rendano normale la cooperazione lungo tutta la filiera.
Con questo obiettivo, il PNRR, con 4,6 miliardi destinati alle iniziative di filiera, ha introdotto tre

strumenti strutturali: Partenariati estesi, Centri Nazionali ed Ecosistemi dell'innovazione. I partenariati estesi sono maggiormente orientati alla *ricerca fondamentale*, gli Ecosistemi dell'innovazione privilegiano la *ricerca industriale e sperimentale*, con una forte dimensione territoriale, i Centri Nazionali si collocano in una posizione intermedia.

Queste tre iniziative adottano un modello organizzativo di tipo *Hub & Spoke*, che separa funzioni di coordinamento e attività operative di ricerca.

I *Partenariati estesi* (Investimento 1.3, 1,61 miliardi), disegnati per finanziare fino 14 programmi di ricerca e innovazione con partenariati ampi (università, enti e imprese), con investimenti medi elevati (ordine di grandezza ~100 milioni per programma) includendo risorse dedicate per il reclutamento di ricercatori a tempo determinato (15–25 milioni per programma). La logica è chiaramente "di sistema": finanziare non solo *output*, ma strutture di collaborazione e personale, in modo da creare comunità tematiche stabili e capaci di attrarre competenze, soprattutto su tematiche strategiche e trasversali, quali la Cybersecurity, le Neuroscienze, o gli Scenari energetici.

A questa architettura si affianca la costruzione di *centri nazionali su tecnologie abilitanti*, partenariati estesi di ricerca ed ecosistemi dell'innovazione con modello *hub* & *spoke*. Il punto qualificante non è la creazione di un nuovo contenitore istituzionale, bensì l'introduzione di una *governance* che mira a conciliare scala e specializzazione. L'*hub* assorbe funzioni amministrative e di indirizzo, gli *spoke* distribuiscono ricerca e sperimentazione, le imprese vengono coinvolte tramite accesso alle infrastrutture, progetti congiunti e sostegno a *start-up* e *spin-off*.

Grazie al PNRR sono state finanziate iniziative di eccellenza, come il Centro Nazionale di Ricerca in *High Performance Computing*, *Big Data* e *Quantum Computing* (ICSC), gestito dalla Fondazione ICSC con sede al Tecnopolo di Bologna, dove coesistono il supercomputer Leonardo di CINECA e il Data Center del Centro Meteo Europeo. Il Centro svolge simulazioni, calcolo e analisi dei dati ad alte prestazioni su infrastruttura integrata HPC, Big Data e computazione quantistica, al servizio tanto della ricerca scientifica quanto del sistema produttivo, in campi che spaziano dal clima alle scienze molecolari, dalla medicina in-silico alla *space economy*. La sua architettura riproduce esattamente il modello appena descritto: un hub centrale che coordina le funzioni di *governance* e infrastruttura, e dieci *spoke* tematici distribuiti tra i principali atenei e centri di ricerca nazionali — tra cui INFN, INAF, CNR, IIT, il Politecnico di Milano e la Federico II di Napoli — ciascuno responsabile di una specifica area disciplinare. Il risultato è la *trasformazione di una capacità di supercalcolo prima dispersa in una massa critica nazionale coordinata*, che ha posizionato l'Italia in prima fila su traiettorie tecnologiche di frontiera.

In parallelo, l'investimento sugli *ecosistemi dell'innovazione* (Investimento 1.5, 1,3 miliardi) porta

la stessa logica sul piano territoriale, finanziando undici leader territoriali di ricerca e sviluppo organizzati in struttura *hub&spoke* e radicati nelle vocazioni industriali di ciascuna area. I *focus* tematici coprono l'intero spettro delle transizioni strategiche: sulla digitalizzazione e la sostenibilità industriale convergono NODES nel Nord-Ovest, iNEST nel Triveneto e VITALITY nel Centro Italia; sulla salute e le scienze della vita si specializzano THE in Toscana e, con l'aggiunta del biopharma, Rome Technopole nel Lazio; sulla transizione ecologica e l'economia circolare lavorano ECOSISTER in Emilia-Romagna e Tech4You in Calabria e Basilicata; sulla sostenibilità urbana e la mobilità si concentra MUSA nell'area metropolitana milanese; sulla robotica e l'intelligenza artificiale è centrato RAISE in Liguria; sulla microelettronica e le nanotecnologie punta SAMOTHRACE in Sicilia; sulla cultura e l'innovazione sociale è costruito eINS in Sardegna.
Si tratta di luoghi in cui la ricerca applicata, la formazione avanzata, i dottorati industriali e le infrastrutture condivise dovrebbero intrecciarsi con le vocazioni locali e con esigenze di sostenibilità economica e sociale.
Il punto strategico, in questa area, è che il PNRR non prova semplicemente a "mettere risorse", ma tenta di rispondere al divario di innovazione con istituzioni e reti nuove (o significativamente rafforzate) che possano produrre *spillover* oltre il singolo progetto.
Sul piano finanziario, l'avanzamento della spesa procede in linea con i cronoprogrammi, con una composizione che vede oltre il 60% delle risorse destinate al personale; seguono i bandi a cascata, strumento innovativo attraverso cui i soggetti beneficiari redistribuiscono fondi a ulteriori attori del sistema, ampliando l'impatto delle misure. In totale sono stati pubblicati 424 bandi a cascata per circa 822 milioni di euro, con un utilizzo più marcato da parte dei Partenariati e degli Ecosistemi.
Risultano coinvolte oltre 31.000 persone, di cui più di 12.000 nuovi assunti, con un'età media intorno ai 35 anni. Quasi il 47% delle nuove assunzioni riguarda donne, una percentuale superiore a quella mediamente presente nel sistema della ricerca italiana[32].
Le prospettive di consolidamento e le linee di intervento per rendere strutturali questi risultati sono sviluppate nel § 3.

2.5 Trasferimento tecnologico, innovazione nelle imprese e finanza per la crescita

La quarta area critica (§ 1.4) riguarda il tratto finale della filiera: *trasformare conoscenza in innovazione di mercato*. Le fragilità qui convergono: domanda privata di ricerca spesso insufficiente, meccanismi di trasferimento tecnologico frammentati, difficoltà di crescita dimensionale delle imprese innovative e accesso limitato al capitale di rischio.

Per fronteggiare queste fragilità, il PNRR prova ad agire su più leve contemporaneamente: (*i*) agganciare l'Italia a grandi traiettorie e piattaforme europee, (*ii*) mettere ordine e potenza in una rete di trasferimento tecnologico, (*iii*) rafforzare la finanza per l'innovazione.
Gli strumenti "di aggancio europeo" sono, da un lato, l'IPCEI (Investimento 2.1, 1,5 miliardi, iniziativa che ha fatto capo al Ministero delle Imprese e del Made in Italy - MIMIT), che mira a rafforzare la partecipazione italiana a grandi progetti industriali europei in filiere strategiche; dall'altro i Partenariati *Horizon Europe* (Investimento 2.2, 0,2 miliardi), che intendono sostenere la partecipazione a *partnership* europee su ambiti come tecnologie digitali, HPC, transizione energetica e PMI innovative.
In chiave strategica, queste misure puntano a superare una debolezza tipica dei sistemi frammentati: la difficoltà di investire "abbastanza" su alcune traiettorie, con la massa critica necessaria per ottenere leadership industriale.
Accanto a questi strumenti, c'è il cuore operativo del trasferimento tecnologico: l'Investimento 2.3 (0,35 miliardi), che punta a sostenere e razionalizzare una rete di circa 60 centri (*Competence Center*, *Digital Innovation Hub*, Punti Innovazione Digitale) e ad aumentare in modo significativo il valore dei servizi erogati (*target* +140%, da 250 milioni a 600 milioni di euro).
La criticità italiana non è tanto l'assenza di iniziative, quanto la loro frammentazione (molti nodi piccoli e qualità disomogenea) e una *governance* non pienamente integrata tra filiere e amministrazioni, che rende più difficile standardizzare servizi, dati e incentivi.
I dati più recenti sulla rete degli uffici di trasferimento tecnologico (UTT) di università ed enti pubblici di ricerca confermano questa diagnosi sul piano operativo. Nel 2023 gli UTT contavano complessivamente 470,4 addetti equivalenti a tempo pieno, con una media di 6,2 per ente: un organico che l'83% delle strutture giudica insufficiente per le attività da svolgere. La concentrazione dei risultati, già segnalata al § 1.3.4 con riguardo al portafoglio brevettuale, si riflette anche nella capacità di valorizzazione: i cinque enti con gli UTT più grandi impiegavano da soli circa un quarto del personale complessivo e generavano la quota preponderante degli accordi di licenza e delle entrate. Sul piano della creazione di impresa, le spin-off costituite nel 2023 sono state 86, in calo rispetto alle 108 del 2022 e alle 162 del 2018, in una tendenza decrescente che investe anche il periodo pre-pandemico.
Nel Rapporto Netval si segnala inoltre che gli UTT non sono stati adeguatamente coinvolti né nella fase di progettazione né nella gestione dei risultati delle misure del PNRR: solo il 20% degli enti dichiara di aver ricevuto risorse aggiuntive per la gestione dei progetti del Piano[33]. Si tratta di un dato rilevante, perché segnala un disallineamento tra l'ambizione delle misure di trasferimento tecnologico previste dal PNRR e la capacità operativa effettiva delle strutture chiamate ad attuarle; un nodo su cui le prospettive del § 3.1.6 intervengono con proposte specifiche.

Queste fragilità operative non invalidano l'impianto delle misure, ma ne condizionano l'efficacia. Il punto è noto: se il trasferimento tecnologico resta fatto di iniziative occasionali, sottodimensionate e non misurate, difficilmente riesce a raggiungere le PMI. L'innovazione dell'impianto, invece, è provare a trasformare questi soggetti in una infrastruttura riconoscibile e "usabile" dalle imprese, attraverso (i) servizi più standardizzati (diagnosi tecnologica, *assessment* digitale, PoC/prototipazione, *test-before-invest*, supporto IP e *licensing*, orientamento a bandi e finanza), (ii) presa in carico integrata dell'impresa lungo un percorso (dal bisogno al progetto, fino all'adozione), e (iii) una logica di misurazione e *accountability* basata su KPI comuni e comparabili (imprese servite, progetti chiusi, PoC, brevetti/licenze, placement di PhD/ricercatori nelle imprese, quota di imprese in territori svantaggiati).

In questo senso, la rete non è solo un "elenco" di strutture: se dotata di *governance* e indicatori condivisi, può ridurre i costi di accesso all'innovazione per le PMI (informazione, *scouting* tecnologico, competenze, infrastrutture, pratiche amministrative), mentre in assenza di coordinamento *il rischio è la polverizzazione*: molti presìdi piccoli, qualità disomogenea, sovrapposizioni e scarsa visibilità per le imprese.

Infine, sul versante finanziario, l'Investimento 3.2 stanzia 0,3 miliardi per rafforzare il Fondo Nazionale Innovazione, con l'obiettivo di sostenere 250 PMI innovative attraverso operazioni di investimento per un volume complessivo di 700 milioni, con una partecipazione media attesa di circa 1,2 milioni per operazione. In assenza di capitale per la crescita, molte innovazioni non riescono a superare la fase prototipale e a raggiungere il mercato: su questo piano, il rafforzamento del Fondo risponde a un'esigenza strutturalmente rilevante del sistema. L'efficacia della misura dipende tuttavia dalla capacità di integrare questi strumenti finanziari con i centri di trasferimento tecnologico, gli ecosistemi e i centri nazionali. In mancanza di raccordi espliciti tra i diversi segmenti della filiera — dalla segnalazione delle imprese più promettenti, all'accompagnamento nelle fasi successive di sviluppo, fino al supporto gestionale — il rischio è che gli investimenti restino episodici e privi di continuità. Laddove invece la filiera operi in modo coordinato, è possibile costruire una traiettoria unitaria e verificabile che accompagni i risultati della ricerca dalla fase sperimentale fino alla crescita dimensionale dell'impresa.

3. Le prospettive future: consolidare gli effetti prodotti dal Piano, rendere strutturale la spinta riequilibratrice, imparare dalle criticità attuative emerse

Le evidenze maturate nell'attuazione del PNRR mostrano che le misure avviate sulle quattro aree critiche individuate nel § 1.4 hanno prodotto risultati significativi — accelerazione della spesa per ricerca, aumento dell'occupazione qualificata, rafforzamento delle collaborazioni pubblico-private, parziale riequilibrio territoriale e di genere (§ 2.4) — ma anche *criticità attuative strutturali*, documentate per ciascuna area nel § 2. L'obiettivo è che questa stagione non resti un ciclo irripetibile, ma diventi un cambio di regime: la transizione post-PNRR non deve essere un ritorno all'ordinario, bensì la costruzione di un ordinario migliore. Le prospettive che seguono presuppongono un rafforzamento della capacità istituzionale di attuazione — in termini di competenze amministrative, coordinamento tra le diverse amministrazioni coinvolte (MUR, MIMIT, MEF, regioni) e continuità nella gestione — senza il quale anche interventi ben disegnati rischiano di restare sulla carta. In termini di fattibilità finanziaria, molte misure del PNRR hanno sostenuto soprattutto l'avviamento (reti, infrastrutture, capacità progettuale): portarle a regime richiede risorse di continuità e funzionamento, quindi un impegno annuo certamente più contenuto rispetto al ciclo straordinario, ma decisivo per non disperdere i risultati.

Le prospettive che seguono si articolano in *due direttrici*:

- consolidamento delle misure avviate, ricollegate alle quattro aree critiche del § 1.4 (3.1);
- introduzione di strumenti ulteriori per rendere più selettiva e verificabile la riduzione dei divari (3.2).

3.1 Consolidamento delle misure PNRR già avviate

3.1.1 Ricerca di base: un finanziamento pluriennale che riduca anche i divari tra sedi

L'esperienza del PNRR (§ 2.2) ha mostrato che il finanziamento competitivo della ricerca di base, quando stabile e trasparente, costruisce capacità progettuale e reti.

Ha anche reso visibili *due limiti*:

- *la competizione su larga scala può accentuare le concentrazioni* se non è accompagnata da strumenti che mettano anche gli attori più fragili nelle condizioni di partecipare. Nei bandi di grande dimensione la differenza la fanno capacità di progettazione e rendicontazione, infrastrutture disponibili e forza delle reti di collaborazione: chi dispone già di *grant office*,

laboratori attrezzati e relazioni consolidate tende a presentare più proposte e a coordinarle, mentre gli attori più piccoli partecipano meno o solo in ruoli marginali, con una conseguente concentrazione di risorse;

- (ii) *l'intensificazione dei bandi genera carichi amministrativi* e tempi di valutazione che, se non gestiti, riducono efficacia e fiducia nel sistema.

Per consolidare e rendere più efficace questa linea di intervento servono tre mosse operative, tra loro complementari.

Primo: *rendere il finanziamento pluriennale e prevedibile*. Pubblicare un calendario biennale o triennale — con finestre di apertura dei bandi, criteri di selezione, tempi di valutazione e di avvio dei progetti — riduce l'incertezza e consente ai gruppi di ricerca di programmare assunzioni, dottorati, acquisti e attività senza continui *stop & go*.

Secondo: *una linea strutturale dedicata alla competitività europea*. Affiancare ai bandi nazionali risorse stabili e dedicate per rafforzare la capacità del sistema di competere sui programmi europei, a partire da Horizon Europe. In concreto, ciò significa finanziare in modo continuativo gli uffici che nelle università e negli enti di ricerca si occupano di individuare i bandi europei pertinenti, scrivere le proposte, preparare i bilanci preventivi e gestire la rendicontazione richiesta dalla istituzioni europee. Si tratta di competenze specialistiche — gestione di progetti internazionali, conformità alle regole di audit, capacità di costruire partenariati transnazionali — che oggi sono distribuite in modo molto disomogeneo: concentrate negli atenei più grandi e quasi assenti nelle sedi più piccole, con l'effetto di escludere queste ultime dalla competizione per fondi che potrebbero attrarre. L'obiettivo è trasformare la spesa nazionale in una leva per intercettare risorse europee aggiuntive, aumentando al contempo la proiezione internazionale della ricerca italiana.

Terzo: *ampliare la base di chi può competere, senza abbassare la qualità***.** La selezione resta integralmente fondata sul merito. La riduzione dei divari avviene a monte, costruendo le condizioni perché anche le sedi oggi più deboli possano presentare proposte solide e gestibili. In concreto: (a) *servizi condivisi di assistenza alla progettazione e alla gestione dei progetti*, messi a disposizione prima e dopo l'assegnazione del finanziamento (gruppi di lavoro specializzati nella scrittura delle proposte, nella preparazione dei bilanci e nella rendicontazione, copertura dei costi di candidatura); (b) *rafforzamento* minimo delle *strutture di supporto nelle sedi più fragili*, attraverso il finanziamento di figure professionali dedicate alla gestione dei progetti di ricerca e l'adozione di strumenti comuni di controllo della spesa; (c) *accesso condiviso alle grandi infrastrutture e alle piattaforme di ricerca* — strumentazioni essenziali, laboratori attrezzati, supporto

tecnico e quote riservate di utilizzo — affinché la mancanza di dotazioni proprie non precluda la partecipazione; (d) *reti e partenariati strutturati tra sedi forti e sedi più fragili*, con trasferimento effettivo di competenze: mobilità temporanea di personale esperto, co-progettazione, affiancamento nella gestione, così che gli attori oggi meno attrezzati possano nel tempo crescere fino a coordinarsi autonomamente. In questo modo si amplia la base di chi può competere senza abbassare i requisiti, ma aumentando la capacità effettiva di partecipare.
In questa direzione, le istituzioni europee stanno elaborando un quadro più integrato per la circolazione della ricerca e della conoscenza all'interno del mercato unico. Per l'Italia, dove la frammentazione tra sedi e la disomogeneità delle capacità amministrative sono particolarmente acute rispetto ai principali partner, gli strumenti di accompagnamento qui proposti — servizi condivisi, accesso alle infrastrutture, reti strutturate tra sedi forti e sedi fragili — non sono solo misure di riequilibrio interno, ma condizioni necessarie per colmare il ritardo italiano nella partecipazione ai programmi europei di ricerca e per non restare ai margini di un mercato europeo della conoscenza sempre più integrato.

3.1.2 I dottorati di ricerca. Più selettività per il futuro: accreditamento di qualità, priorità a settori strategici, cofinanziamento ridotto per le imprese nei contesti da promuovere

Il PNRR ha rimesso al centro la formazione dottorale come ponte tra ricerca e fabbisogni di innovazione (§ 2.3). L'esperienza attuativa ha confermato l'utilità dei dottorati innovativi e industriali, ma ha anche posto una domanda ineludibile.
Sono diversi i nodi di cui farsi carico.
Il primo attiene alla *valorizzazione del capitale umano che con il finanziamento di migliaia di borse di studio di dottorato è stato già formato*; è un problema che si pone in termini in parte analoghi per i tanti ricercatori a tempo determinato assunti in questi anni di attuazione del PNRR (si rinvia, per l'esame, al successivo § 3.1.4.). Il secondo problema attiene alle *modalità con cui proseguire nella politica di sostegno ai dottorati*. La scala del PNRR rende inevitabile una domanda critica: i dottorati finanziati sono stati tutti ugualmente "strategici"? La qualità della ricerca è stata omogenea? E la domanda privata è stata ovunque in grado di cofinanziare e assorbire competenze (con particolare attenzione ai territori dove il tessuto produttivo è più fragile)?
Per consolidare e migliorare la linea, serve una *transizione da una logica prevalentemente quantitativa a una più qualitativa e selettiva*, mantenendo però la massa critica creata.
Le direttrici sono tre:

- un *accreditamento leggero che garantisca standard omogenei* (i);
- un *portafoglio di dottorati orientato alle tecnologie strategiche* (ii);

- un *cofinanziamento modulato che renda i dottorati industriali accessibili* anche nei territori fragili (iii).

In concreto:

(i) *introdurre un sistema leggero di accreditamento di qualità per le borse di dottorato* finanziate con risorse straordinarie post-PNRR, come soglia minima comune che assicuri standard omogenei senza creare nuova burocrazia. L'accreditamento può basarsi su pochi requisiti verificabili: *supervisione effettiva e sostenibile* (ogni dottorando è seguito da un supervisore – e, quando opportuno, da un co-supervisore – con un carico complessivo di dottorandi compatibile con un *mentoring* reale); un *percorso formativo esplicito* (piano annuale con obiettivi e tappe intermedie, e un minimo comune di competenze trasversali: integrità della ricerca, gestione dei dati/*open science*, scrittura e comunicazione, *project management*, IP/trasferimento quando rilevante); *condizioni materiali di ricerca garantite* (accesso formalizzato alle infrastrutture, strumentazioni, software e dati necessari, incluse eventuali autorizzazioni etiche e GDPR); *mobilità o esperienza esterna quando prevista dal progetto* (periodi programmati presso un partner accademico, un'impresa o una pubblica amministrazione, con *tutor* dedicato e attività definite). Un tracciamento essenziale degli esiti (completamento, risultati, collocazione professionale) completa il quadro e consente di misurare nel tempo l'efficacia dello standard;

(ii) *costruire un portafoglio di dottorati orientati a missioni e tecnologie strategiche*, programmando una *quota delle borse su alcune traiettorie prioritarie* (digitale avanzato/IA e *cybersecurity*, energia e clima, salute e *life sciences*, manifattura avanzata e materiali, agro-bioeconomia), con *obiettivi e competenze attese* definiti *ex ante* e con *partenariati stabili* tra università, centri di ricerca, imprese e PA. Non si tratta di vincolare la ricerca, ma di *concentrare massa critica* dove l'Europa deve presidiare tecnologie abilitanti e aumentare la capacità di trasformare conoscenza in prodotti, servizi, imprese scalabili. In questo modo le borse diventano uno strumento di *politica industriale e tecnologica*, coerente con l'obiettivo di presidiare tecnologie chiave e aumentare la capacità europea di scalare l'innovazione;

(iii) *modulare il cofinanziamento in modo progressivo*, *differenziando la quota richiesta alle imprese* in base alla loro capacità di investimento e al contesto — dimensione, settore, territorio — così che i dottorati industriali non risultino accessibili solo dove il tessuto produttivo è già forte. Dove la capacità privata è minore, la quota aziendale può essere ridotta e "compensata" con leve che riducono il costo totale e, soprattutto, l'incertezza per l'impresa: una parte del contributo può essere sostituita da *voucher* dedicati (per tutoraggio aziendale, accesso a laboratori/servizi, costi di prova/validazione), da *crediti d'imposta* o da fondi regionali/fondi rotativi. In parallelo, si può offrire un *pacchetto di servizi concreti* che per

una PMI vale quanto (o più di) un contributo monetario: sportello unico e assistenza tecnica per la gestione del dottorato, procedure standard e supporto su rendicontazione e acquisti, così da ridurre tempi interni e rischio di errori formali.

Per abbassare ulteriormente i costi di ingresso e i rischi, è importante *standardizzare la relazione impresa-ateneo con schemi contrattuali pre-approvati*: modelli semplici e utilizzabili su proprietà intellettuale e licenze, riservatezza, pubblicazioni, uso dei dati, responsabilità e ripartizione dei risultati. Infine, gli *incentivi alla mobilità dei dottorandi verso hub, laboratori e infrastrutture di rete* servono proprio a ridurre costi e rischi nelle aree dove mancano competenze e strutture: se parte delle attività sperimentali e di verifica avviene in piattaforme già attrezzate (con tutoraggio congiunto e accesso garantito), la PMI non deve allestire strumenti, acquistare servizi non standard o gestire pratiche complesse in autonomia. Inoltre, la mobilità può essere accompagnata da modalità "chiavi in mano" (periodi programmati, tutor esterno identificato, pacchetti di servizio con tariffa e condizioni predefinite), che semplificano la gestione amministrativa e rendono più certo l'esito tecnico del progetto. Così il dottorato industriale diventa uno strumento effettivamente perequativo: non solo risorse allocate, ma costi e rischi abbattuti e capacità costruita anche dove la domanda privata è più debole.

I dottorati innovativi e industriali qui proposti dovrebbero inoltre essere progettati in modo da inserirsi nelle reti transnazionali di formazione avanzata che l'Unione sta consolidando — a partire dalle *alleanze tra università europee* — prevedendo periodi obbligatori presso un ateneo o un'impresa partner in un altro Stato membro e la co-supervisione transnazionale. Si tratta di un aspetto su cui i principali partner europei sono più avanti: in Germania e in Francia la mobilità internazionale è già componente strutturale della formazione dottorale, mentre in Italia resta in larga parte episodica e affidata all'iniziativa individuale del dottorando.

3.1.3 Carriere dei ricercatori: dal reclutamento a progetto a percorsi stabili

Senza una cornice stabile di carriere, l'iniezione straordinaria di risorse del PNRR genera reclutamento "a progetto", frammentazione contrattuale, precarizzazione qualificata. L'Italia può costruire reti, infrastrutture e partenariati, ma se non trattiene e valorizza capitale umano, la qualità e la continuità del sistema restano fragili.

La recente riforma del reclutamento va nella direzione giusta introducendo una posizione unica di ricercatore in percorso di stabilizzazione (il cosiddetto RTT, ricercatore a tempo determinato

in *tenure track*), pensata per ricondurre il periodo che precede il ruolo stabile a un percorso più leggibile e con un possibile approdo stabile, fino alla chiamata a professore associato a seguito di valutazione. In concreto, questo richiede che ogni ateneo (e il sistema nel suo complesso) programmi su base pluriennale una quota minima di posizioni RTT, evitando arresti e ripartenze legati alle contingenze. Tuttavia, perché questa innovazione produca effetti sistemici, serve che sia accompagnata da una programmazione coerente lungo l'intero percorso (dal dottorato/contratto di ricerca alla *tenure track*): altrimenti il rischio è che anche il nuovo strumento venga utilizzato in modo episodico, senza diventare uno strumento strutturale di attrazione e stabilizzazione dei ricercatori. In termini molto concreti, i giovani ricercatori si muovono verso contesti in cui il merito è riconosciuto da percorsi prevedibili e tempi certi di valutazione: senza queste condizioni, anche investimenti importanti rischiano di non tradursi in capacità duratura di ricerca e innovazione[34].

La prospettiva concreta è che ogni ateneo e ogni ente di ricerca programmi su base triennale il numero minimo di posizioni stabili da attivare, con criteri trasparenti di valutazione e tempi certi, rendendo il percorso di stabilizzazione leggibile fin dall'ingresso.

3.1.4 Non disperdere il capitale umano avanzato formato con le risorse PNRR

Come accennato al § 3.1.2**.** con riguardo ai dottorati PNRR, un rischio di dispersione del capitale umano formato con i fondi PNRR si pone anche per i tanti ricercatori a tempo determinato, oltre che per diverse figure professionali che, in sede di attuazione del Piano, si sono rilevate necessarie per la gestione di programmi complessi.

Le domande sono ineludibili: quanti, senza nuovi stanziamenti, potranno proseguire all'interno delle stesse istituzioni? In che quota il tessuto imprenditoriale italiano riuscirà ad assorbirli? Come evitare che a beneficiare di questo capitale umano siano altri Paesi, dove i ricercatori rischiano di trasferirsi in assenza di opportunità in Italia?

La risposta richiede interventi su due versanti: il settore pubblico e il settore privato.

Sul *versante pubblico*, *è opportuno prevedere un consolidamento selettivo e programmato di una quota delle posizioni attivate con misure straordinarie*, non come sanatoria, ma come parte di piani triennali fondati su *audit* di qualità (produzione scientifica, capacità di attrarre fondi competitivi, collaborazione con imprese/PA, contributo alle reti).

Al contempo, è opportuno trasformare in organico stabile le professioni della ricerca (responsabili della gestione dei progetti, della amministrazione dei dati, del trasferimento tecnologico): figure che il PNRR ha reso indispensabili per gestire programmi complessi e che sono perfetta-

mente coerenti con la logica di rafforzare la capacità di esecuzione e di gestione di progetti ad alto contenuto innovativo.
In questa direzione la Legge di bilancio 2026, pur con risorse ancora limitate rispetto al fabbisogno, introduce un "piano straordinario" di reclutamento (con meccanismi di cofinanziamento) e una riserva di posti dedicata al personale impiegato su progetti PNRR, con l'obiettivo esplicito di evitare la dispersione delle competenze costruite negli ultimi anni. Il piano va letto come prima azione nella giusta direzione (programmazione, triennalità, stabilizzazione mirata), ma anche come indicatore della necessità di una cornice strutturale più ampia.
Sul versante privato, non per tutti i ricercatori e, soprattutto, non per tutte le migliaia di dottorati è pensabile che siano il settore pubblico e le Università ad assicurare l'assorbimento. Non sarebbe neanche strategico per il Paese, del resto, una stabilizzazione pubblica dell'intero bacino di dottorati. Il capitale umano che esprimono va valorizzato anche nel *settore privato*.
In questa prospettiva, *è utile integrare ricerca e strategia industriale*.
Come accennato al § 1.3.4., le imprese italiane, che pure sono state in grado di affermare nel mondo il Made in Italy, vanno sostenute perché possano compiere il salto verso produzioni tecnologicamente più sofisticate. In questa direzione, sarebbe utile una strategia nazionale che — nel sostenere le *partnership* pubblico-privato nel settore della ricerca e dell'innovazione — preveda meccanismi di politica industriale volti ad incentivare le imprese ad assumere le figure ad elevata specializzazione, tra cui per l'appunto i tanti dottori di ricerca impegnati in ricerca applicata e sperimentale.
Il Cap. 3, §§ 3 e ss. propone strumenti complementari sul versante della domanda: sgravi contributivi per l'assunzione di profili qualificati, revisione del regime per il rientro dei lavoratori, rete nazionale di servizi di accoglienza.

3.1.5 Reti pubblico-private: dalle misure straordinarie a infrastrutture stabili

L'attuazione del PNRR (§ 2.4) ha mostrato che la *collaborazione tra università, enti di ricerca e imprese non nasce dalla somma di progetti, ma dalla costruzione di architetture stabili* che condividono obiettivi, infrastrutture e regole. Sono emersi tuttavia *limiti significativi*: collaborazione sbilanciata tra pochi nodi forti e molti nodi periferici, *governance* complessa e difficoltà a rendere effettivo il riequilibrio territoriale.
Per consolidare e migliorare questa linea, sarebbe utile selezionare le reti che hanno dimostrato *performance* e capacità di cooperazione e trasformarle in infrastrutture stabili di collaborazione, tramite contratti di programma pluriennali (5 anni) finanziati con una linea straordinaria

dedicata (separata dall'Finanziamento ordinario delle università). Un contratto di programma, in questo contesto, significa: obiettivi misurabili, risorse pluriennali certe, regole comuni di funzionamento della rete, e una verifica annuale basata su indicatori pubblici (internazionalizzazione, progetti europei acquisiti, mobilità dei ricercatori, brevetti/licenze, contratti con imprese, start-up, utilizzo infrastrutture). In altre parole, non si finanziano "enti" in astratto, ma una capacità operativa di rete.

La logica delle reti a raggiera (*hub & spoke*) deve evolvere da perimetro amministrativo a meccanismo operativo: le sedi periferiche devono poter accedere alle infrastrutture, ai servizi e alle competenze del nodo centrale senza dover ricostruire da zero ciò che la rete già possiede.

In concreto, questo implica due cambiamenti:

(i) *metodo di assegnazione delle risorse: dai criteri dimensionali ai risultati di rete*. Le risorse non dovrebbero essere distribuite prevalentemente in base alla dimensione degli enti — organico, numero di sedi, spesa storica — ma su *indicatori di performance* e di *apertura*: capacità di attrarre *partner* internazionali, di generare e coordinare proposte europee, produrre risultati trasferibili alle imprese (brevetti, contratti, prototipi), e attivare mobilità effettiva dei ricercatori. Questo consente di premiare chi *fa sistema* e riduce l'incentivo a reti numerose ma poco integrate;

(ii) *servizi condivisi per competere in Europa, non frammentati*. Per partecipare sistematicamente ai bandi europei serve una struttura condivisa: un *grant office*, vale a dire un ufficio di rete che individui le opportunità (*scouting* bandi), supporti la scrittura delle proposte e la preparazione dei bilanci, metta disposizione competenze comuni di rendicontazione e di conformità alle regole di *audit*, renda disponibili procedure standardizzate per contratti, gestione delle proprietà intellettuale, acquisti. L'idea è che gli *spoke* non debbano reinventare ogni volta procedure e competenze: le trovano nella rete, riducendo tempi e costi di ingresso. In questa prospettiva, la legge finanziaria 2026 prevede[35] un fondo di 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2027 e 2028 per sostenere le attività dei Centri nazionali e dei Partenariati estesi (e iniziative correlate): risorse verosimilmente non ancora commisurate alla scala delle esigenze di continuità e funzionamento, ma che rappresentano un primo segnale nella direzione di una stabilizzazione post-PNRR.

Tra le reti da consolidare con priorità rientrano quelle che presidiano le tecnologie su cui il ritardo europeo e italiano è più marcato. È il caso in particolare dell'intelligenza artificiale e del calcolo ad alte prestazioni: il Centro Nazionale in *High Performance Computing*, *Big Data* e *Quantum Computing* (§ 2.4) rappresenta un›esperienza che ha trasformato una linea di

ricerca prima dispersa in massa critica nazionale. Assicurarne la continuità operativa e il posizionamento nelle reti europee è condizione necessaria per non retrocedere su traiettorie tecnologiche che, come documentato al § 1.1, guidano la crescita della produttività globale.

3.1.6 Trasferimento tecnologico: da rete frammentata a infrastruttura pubblica misurabile

Il PNRR ha agito sul tratto più debole della filiera italiana (§ 2.5): trasformare ricerca e conoscenza in innovazione nelle imprese. L'attuazione ha reso evidente che l'efficacia dipende meno dall'esistenza formale della rete e più dalla sua capacità di offrire servizi standardizzati e misurabili. I dati sugli UTT documentati al § 2.5 — personale insufficiente, risultati concentrati in pochi enti, scarso coinvolgimento nel PNRR — indicano le direttrici di intervento.
Per consolidare e migliorare questa linea, occorre muoversi in più direzioni.

3.1.6.1 Un sistema nazionale di indicatori per valutare i risultati

In primo luogo, il trasferimento tecnologico deve essere considerato una vera e propria infrastruttura di politica pubblica, non un insieme di iniziative isolate. Va quindi valutato sulla base dei risultati, attraverso un *set* nazionale di indicatori comparabili e pubblici, raccolti con definizioni uniformi e con un sistema di *rendicontazione* standardizzato.
Tra gli indicatori dovrebbero rientrare: numero di imprese servite, progetti conclusi, prototipi e PoC realizzati, brevetti e licenze, contratti con imprese, inserimento di PhD e ricercatori nelle aziende, quota di imprese coinvolte nei territori svantaggiati.

3.1.6.2 Premiare l'integrazione lungo tutta la filiera

In secondo luogo, occorre favorire un'integrazione reale tra tutti gli attori della filiera dell'innovazione. Una parte delle risorse pubbliche dovrebbe essere destinata solo ai soggetti (centri di trasferimento tecnologico, reti territoriali, ecosistemi) che dimostrano connessioni operative concrete — e non solo formali — con gli altri anelli della catena: dottorati industriali, *hub & spoke*, partenariati di ricerca applicata, strumenti per start-up e scale-up.
Il principio è che un risultato di ricerca non si perda nel passaggio da un attore all'altro: dal laboratorio al centro di trasferimento, dal prototipo allo strumento finanziario. Per "connessione operativa" si possono intendere, ad esempio:

- un percorso tracciato che accompagni un progetto dal laboratorio al centro di trasferimento tecnologico fino agli strumenti finanziari;
- servizi completi per l'impresa, dall'*assessment* iniziale al PoC fino all'adozione della soluzione;
- co-supervisione e mobilità di dottorandi e ricercatori tra università e imprese;

- meccanismi di continuità finanziaria, in modo che chi conclude un PoC possa accedere senza interruzioni a *pre-seed, seed* e *scale-up*.

L'obiettivo è evitare una somma di iniziative parallele e costruire invece percorsi continui e coerenti dal laboratorio al mercato.

3.1.6.3 Un veicolo stabile di coinvestimento per le imprese innovative

Sul piano finanziario, è utile creare un veicolo stabile di co-investimento dedicato alle *scale-up deep tech*, capace di mobilitare capitali pubblici e privati (ad esempio CDP, BEI e investitori di mercato) e di garantire *follow-on* nelle fasi più delicate, dove l'Europa è strutturalmente più debole.

In assenza di questo "ponte" finanziario, molte imprese si fermano dopo la prima fase di avvio. I risultati della ricerca, pur validi, finiscono per essere valorizzati altrove non per mancanza di qualità, ma per carenza di capitale paziente e di strumenti adeguati ad accompagnare la crescita nel tempo.

3.1.6.4 Regia unitaria e parziale aggregazione degli uffici di trasferimento tecnologico

Perché i tre pilastri sopra descritti funzionino, serve una regia unitaria: oggi il trasferimento tecnologico, dottorati industriali, reti territoriali e strumenti finanziari tendono a dipendere da amministrazioni diverse e a muoversi lungo percorsi istituzionali separati. Una prospettiva concreta potrebbe essere quella di istituire una cabina di regia governativa con mandato operativo (non solo consultivo) su: definizione degli indicatori comuni e condivisione dei dati, criteri di accreditamento dei nodi della rete, interoperabilità dei sistemi di monitoraggio, e raccordo tra le misure su ricerca, trasferimento e capitale. A livello organizzativo, si può attenuare la fragilità delle strutture più piccole introducendo *forme di consorziamento-aggregazione*: ad esempio *gli uffici di trasferimento tecnologico di rete* o *servizi condivisi a livello territoriale* (gestione proprietà intellettuale, contrattualistica, licenze, *procurement*, rendicontazione) a cui afferiscono più università ed enti, mantenendo la prossimità scientifica ma centralizzando le funzioni specialistiche. Questo riduce polverizzazione e disomogeneità, aumenta capacità di negoziazione e velocizza i tempi, senza cancellare i presìdi locali.

3.1.7 Garantire il funzionamento delle nuove infrastrutture di ricerca

Il rischio principale non è costruire infrastrutture, ma non riuscire a sostenerne il funzionamento: personale tecnico, manutenzione, aggiornamento tecnologico. Senza risorse per la gestione ordinaria, le dotazioni finanziate dal PNRR rischiano sottoutilizzo e frammentazione.

Per consolidare e migliorare questa linea, è necessario un Fondo pluriennale per il funzionamento delle infrastrutture, finanziato stabilmente e assegnato su base competitiva in funzione dell'effettivo utilizzo, apertura alle imprese e risultati scientifici e tecnologici. Ogni infrastruttura deve essere accompagnata da regole trasparenti di accesso (accademia/impresa), tariffazione, priorità e rendicontazione annuale dell'uso. Inoltre, una *quota del finanziamento per il funzionamento dovrebbe essere legata a obiettivi di internazionalizzazione* (*visiting researchers*, progetti UE, co-pubblicazioni, contratti con imprese estere), così da trasformare l'infrastruttura da "bene fisico" a leva di competitività.

Un aspetto specifico del funzionamento delle infrastrutture riguarda i costi energetici, destinati a crescere con l'espansione delle attività di calcolo ad alte prestazioni e di addestramento dei modelli di intelligenza artificiale. I costi energetici europei restano 2-3 volte superiori a quelli statunitensi per l'elettricità, un divario che incide sulla sostenibilità operativa delle infrastrutture di ricerca più energivore. Per le infrastrutture italiane — in particolare per il Centro Nazionale in *High Performance Computing* (§ 3.1.5) — potrebbe essere opportuno prevedere *tariffe energetiche agevolate* analoghe a quelle riservate alle industrie ad alta intensità energetica, *condizionate all'effettivo utilizzo per attività di ricerca e innovazione*. Si tratta di un aspetto su cui altri Paesi europei si stanno già muovendo e su cui l'Italia, dove la componente pubblica della spesa in R&S pesa più che altrove, avrebbe un interesse particolarmente acuto a intervenire.

3.2 Ulteriori strumenti per la riduzione dei divari

La seconda direttrice non sostituisce il consolidamento: lo completa, perché la riduzione dei divari richiede strumenti che rendano gli effetti distributivi misurabili *ex ante* e correggibili in corso d'opera, evitando che l'azione pubblica diventi un insieme di vincoli formali difficili da attuare o, al contrario, di obiettivi privi di meccanismi di realizzazione.

3.2.1 Valutazione di impatto generazionale e territoriale per le politiche di R&I

Per rendere più efficace la riduzione dei divari, è utile introdurre una *Valutazione di impatto generazionale e territoriale* obbligatoria per i principali programmi di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico. La valutazione non dovrebbe essere un adempimento burocratico, ma una *scheda standard ex ante* (pubblica) che, per ogni misura, chiarisca: quale divario intende colmare, con quali strumenti, quali platee coinvolge (età, genere, territori), e quali indicatori saranno monitorati a 12/24 mesi. Dovrebbe essere predisposta dall'amministrazione titolare della misura (tipicamente il Ministero/ente finanziatore), perché riguarda il disegno *ex ante* di obiettivi, strumenti e *target*; agli attuatori (università, enti di ricerca, centri di trasferimento tecnologi-

co) va richiesto non di "rifarla", ma di alimentarla con dati standardizzati e di dichiarare, in sede di candidatura o convenzione, come i progetti contribuiranno agli indicatori. In questo modo, obiettivi come la quota Mezzogiorno o l'attenzione ai giovani non diventano clausole "a valle", ma elementi progettuali "a monte", con una responsabilità chiara e verificabile. Per evitare oneri aggiuntivi, la valutazione dovrebbe basarsi su un *set* minimo di indicatori e su dati già disponibili (anagrafiche, sedi operative, territori delle imprese servite), con *reporting* standardizzato.
Resta però essenziale che la valutazione sia progettata e applicata in modo da non degenerare in un adempimento di facciata: deve essere uno strumento leggero e utile alla decisione e al monitoraggio, non l'ennesimo aggravio amministrativo privo di effetti sostanziali.

3.2.2 Piano di attrazione e rientro talenti con pacchetti integrati

Rinviando al successivo Cap. 3 per un'analisi ad ampio raggio del tema, per ridurre divari e aumentare competitività internazionale, sarebbe utile un programma nazionale stabile di attrazione e rientro di talenti che combini strumenti scientifici e strumenti di contesto. Il programma dovrebbe essere definito con regole, risorse e standard comuni; l'attuazione operativa avverrebbe tramite bandi/*call*, mentre atenei, enti e reti *hub & spoke* cofinanzierebbero e metterebbero a terra i pacchetti (spazi, infrastrutture, servizi, supporto amministrativo).
Non basta una posizione o una borsa: occorrono pacchetti integrati (*start-up package* di laboratorio e *team*, accesso alle infrastrutture, sostegno alla mobilità, servizi per la famiglia, facilitazioni amministrative), agganciati alle reti *hub & spoke* e ai centri più competitivi. Per funzionare, il programma va impostato su base pluriennale (3–5 anni), così da dare prevedibilità e massa critica; all'interno del quadro pluriennale, si può poi articolare un ciclo annuale di *call* distinte per profili *senior*, *mid-career* e giovani PI. Le *call* dovrebbero prevedere requisiti di internazionalizzazione (periodi all'estero, co-supervisioni, partecipazione/ *leadership* in progetti UE), indicatori di esito misurabili (fondi competitivi attratti, pubblicazioni e IP, collaborazione con imprese, *placement* di PhD e ricercatori), nonché tenere conto del fattore età.

3.2.3 Incentivi per R&S, domanda pubblica di innovazione e rafforzamento degli strumenti per il Mezzogiorno

La riduzione dei divari territoriali richiederebbe non solo una distribuzione geograficamente equilibrata delle risorse pubbliche, ma strumenti capaci di attivare domanda privata di innovazione nei territori strutturalmente più deboli.
Gli strumenti di agevolazione fiscale già operativi — a partire dal *credito d'imposta per gli investi-*

menti nella ZES Unica, esteso al triennio 2026-2028 con una dotazione complessiva di 4,4 miliardi di euro — costituiscono un'infrastruttura consolidata sulla quale sarebbe possibile innestare una dimensione di innovazione senza introdurre nuovi meccanismi. Risulterebbe sufficiente *modulare le aliquote agevolative in funzione della natura dell'investimento*, riservando le misure più favorevoli alle spese che presentano un contenuto tecnologico qualificato: dottorati industriali, acquisto di servizi certificati erogati dai centri di trasferimento tecnologico, investimenti in attività di ricerca industriale e sviluppo sperimentale svolte in collaborazione con università ed enti pubblici di ricerca. Lo strumento evolverebbe così da agevolazione agli investimenti produttivi in senso lato a leva selettiva per la *domanda di ricerca e innovazione nel Mezzogiorno*, senza alterarne l'impianto strutturale. Per l'analisi dello strumento e delle sue prospettive di consolidamento si rinvia a Parte I, Cap. 1, § 2.2.

Il tema è tanto più urgente in quanto la R&S privata italiana resta strutturalmente concentrata (§ 1.3.1): le piccole imprese hanno ridotto la spesa del 2,3% nel 2023, mentre oltre l'80% dell'investimento privato proviene da imprese appartenenti a gruppi multinazionali. Stimolare la domanda di innovazione delle imprese medio-piccole — che costituiscono l'ossatura del tessuto produttivo — richiederebbe strumenti che ne riducessero i costi di accesso e l'incertezza, non soltanto agevolazioni fiscali di carattere generale.

A questa leva andrebbe affiancata una *politica di domanda pubblica di innovazione*, attraverso un utilizzo sistematico di *appalti pre-commerciali* e *acquisti pubblici orientati all'innovazione* nei settori ad alto impatto sociale, quali sanità, energia, mobilità e digitalizzazione della pubblica amministrazione. La spesa pubblica non sarebbe solo costo, ma strumento per orientare l'innovazione verso bisogni collettivi e per costruire filiere industriali coerenti con le vocazioni territoriali. Si tratterebbe, al tempo stesso, di una politica orizzontale dell'innovazione, fondata su regole e meccanismi di mercato anziché su sussidi settoriali discrezionali.

3.2.4 Monitoraggio tempestivo e valutazione indipendente orientata all'*output*

Infine, per evitare che il sistema torni a misurare solo spesa e adempimenti, occorre un impianto di monitoraggio nazionale che renda pubblici indicatori essenziali per le quattro macroaree (ricerca di base, capitale umano, partenariati, TT/finanza). Il punto non è moltiplicare metriche, ma scegliere un *set* ristretto e utile: mobilità, internazionalizzazione, contratti e licenze, nuove imprese, utilizzo infrastrutture, placement dottorati, accesso ai servizi da parte di PMI e territori svantaggiati. Il monitoraggio dovrebbe essere semestrale in forma sintetica e annuale con una valutazione indipendente su un campione di programmi, così da consentire correzioni immedia-

te, premialità e riallocazioni motivate.

Il monitoraggio presuppone una *sede istituzionale di coordinamento*. Le misure per la ricerca e l'innovazione fanno oggi capo a più amministrazioni — MUR per la ricerca e l'università, MIMIT per il trasferimento tecnologico e gli IPCEI, MEF per le risorse di bilancio, Regioni per gli ecosistemi territoriali — con il rischio di frammentazione nella programmazione e nel controllo dei risultati. L'istituzione di una sede stabile di raccordo interministeriale, con mandato operativo sul monitoraggio e sulla coerenza delle misure, è condizione necessaria perché il sistema di indicatori proposto produca effetti correttivi e non si riduca a un esercizio di rendicontazione.

Note

1 M. Draghi, *Rapporto sulla competitività europea*, Parte A, Sez. 2, *Colmare il divario di innovazione*, p. 21.

2 M. Draghi, cit, p. 22.

3 WIPO, *World Intellectual Property Indicators 2025*, figura 1.3.

4 M. Draghi, cit., p. 3.

5 M. Draghi, cit., p. 37-8.

6 M. Draghi, cit., p. 29.

7 NATURE INDEX RESEARCH LEADERS, 2025.

8 ISTAT, *La ricerca e sviluppo in Italia – Anni 2023-2025*.

9 OCSE, *Main Science and Technology Indicators Database*, edizione marzo 2025.

10 ISTAT, *La ricerca e sviluppo in Italia – Anni 2023-2025*.

11 *Ibidem*.

12 OCSE, *Science, Technology and Innovation Outlook*, 2025.

13 ISTAT, *La ricerca e sviluppo in Italia - Anni 2023-2025.*

14 ISTAT, *La ricerca e sviluppo in Italia – Anni 2023-2025*.

15 *Ibidem*.

16 ISTAT, *La ricerca e sviluppo in Italia – Anni 2023-2025*.

17 CNR, *Relazione sulla ricerca e l'innovazione in Italia analisi e dati di politica della scienza e della tecnologia*, 2025.

18 OCSE, *Science, Technology and Innovation Outlook*, 2025, Cap. 4, pp. 125-130.

19 ISTAT, *La ricerca e sviluppo in Italia – Anni 2023-2025*.

20 CNR, cit.

21 WIPO, *World Intellectual Property Indicators, 2025,* figura A8.

22 *EPO, Patent Index*, 2024.

23 WIPO, *World Intellectual Property Indicators*, 2025, tabella A29.

24 WIPO, *World Intellectual Property Indicators*, 2025, figura A30.

25 EPO, *Patent Index, 2024*.

26 NETVAL, XX Rapporto, *Un'occasione persa?*, 2025.

27 WIPO, *World Intellectual Property Indicators*, 2025, figura 1.8.

28 WIPO, *World Intellectual Property Indicators*, 2025, tabella A19.

29 OCSE, *Science, Technology and Innovation Outlook*, 2025.

30 COMMISSIONE EUROPEA, *Recovery and Resilience Scoreboard*, consultato nel 2026.

31 OCSE, *Science, Technology and Innovation Outlook*, 2025.

32 CNR, cit.

33 NETVAL, XX Rapporto, *Un'occasione persa?*, 2025.

34 F. Panetta, *Investire nel futuro: giovani, innovazione e capitale umano*, Intervento all'Inaugurazione dell'a.a. 2025-26 dell'Università degli Studi di Messina, 15 gennaio 2026, p. 13.

35 Si tratta dell'attuazione dell'articolo 1, comma 580 della L. 30 dicembre 2024, n. 207 "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027*"

CAPITOLO 3

Competizione globale delle professionalità strategiche: ridurre la fuga dei cervelli e attrarre i talenti

La mobilità internazionale dei talenti incide direttamente sulla competitività economica. L'Italia registra un saldo migratorio negativo strutturale di giovani e laureati, con una perdita stimata di 159,5 miliardi di euro di capitale umano tra il 2011 e il 2024. Alla fuga verso l'estero si aggiunge la migrazione interna Sud-Nord, aggravando il divario territoriale.

Le determinanti sono note: stagnazione salariale, basso skill premium*, retribuzioni iniziali inferiori ai principali partner europei e marcato* mismatch *tra domanda e offerta di competenze. Le politiche attivate — rafforzamento della ricerca tramite PNRR, incentivi al rientro, strumenti per lavoratori qualificati extra-UE, valorizzazione del lavoro remoto — hanno introdotto elementi positivi ma restano frammentate e non pienamente coordinate. Persistono, in particolare, quattro criticità: la mancanza di una strategia di transizione per i ricercatori e i dottorandi finanziati dal PNRR; lo squilibrio degli incentivi, che agevolano chi rientra ma non le imprese che assumono; il deficit informativo; la frammentazione dei servizi di accoglienza e delle procedure di riconoscimento dei titoli esteri.*

Quattro le priorità: consolidamento degli investimenti in ricerca con un percorso di transizione post-PNRR; riequilibrio degli incentivi verso le imprese che assumono profili qualificati; superamento del deficit informativo con un portale unico e una campagna internazionale; costruzione di una rete nazionale di accoglienza, semplificazione del riconoscimento dei titoli esteri e potenziamento degli strumenti di ingresso per professionisti qualificati extra-UE. Sul fronte della governance*, sarebbe utile darsi obiettivi misurabili, con una Cabina di regia interministeriale e un Osservatorio permanente sull'attrattività.*

1. Lo scenario: ridurre la fuga dei cervelli e attrarre i talenti

La mobilità internazionale dei talenti è diventata uno dei fattori determinanti della competitività economica nel XXI secolo. I Paesi che riescono ad attrarre, formare e trattenere capitale umano qualificato crescono più rapidamente, innovano di più, attraggono investimenti. Quelli che perdono i propri talenti senza riuscire a compensare con flussi in entrata subiscono un impoverimento progressivo che si riflette sulla produttività, sulla capacità innovativa, sulla sostenibilità dei sistemi di *welfare*.

1.1 La competizione globale per il capitale umano qualificato

L'OCSE, nel rapporto *Talent Attractiveness* (2023), documenta come la competizione globale per il capitale umano qualificato si sia intensificata dopo la pandemia, con i Paesi avanzati che hanno moltiplicato gli strumenti di attrazione: visti agevolati, incentivi fiscali, programmi di accoglienza. La Commissione europea, nella Comunicazione *Skills and Talent Mobility Package* (2023), ha posto l'attrazione dei talenti tra le priorità strategiche dell'Unione, riconoscendo che la carenza di competenze rappresenta un freno alla competitività e alla transizione digitale ed ecologica. Il Fondo Monetario Internazionale, in uno studio del 2022 sulla mobilità del capitale umano, ha stimato che i Paesi con saldo migratorio negativo di laureati registrano una perdita di produttività compresa tra lo 0,3% e lo 0,8% del PIL annuo. L'Italia, in questo contesto, presenta una posizione particolarmente critica: secondo l'OCSE *Talent Attractiveness Index*, si colloca al 34° posto su 38 Paesi per capacità di attrarre lavoratori altamente qualificati, e al 36° per capacità di attrarre imprenditori.

Il Paese forma capitale umano di qualità, ma fatica a trattenerlo e ancor più ad attrarre talenti dall'estero. Il fenomeno, tradizionalmente descritto come "fuga dei cervelli", richiede quindi un cambio di prospettiva. Come evidenzia il Rapporto Migrantes 2025[1], la mobilità è ormai strutturalmente circolare: molti partono, tornano, ripartono. Il problema non è impedire la mobilità — fisiologica in un mondo globalizzato — ma rendere l'Italia sufficientemente attrattiva da competere per i talenti italiani e stranieri. Non si tratta di trattenere, ma di attrarre.

1.2. La dimensione del fenomeno: 630.000 giovani emigrati in tredici anni

1.2.1 L'emigrazione qualificata: un *trend* in accelerazione

I dati più recenti confermano l'aggravarsi del fenomeno. Nel 2019, prima della pandemia, le partenze annuali di cittadini italiani si attestavano intorno alle 122.000 unità. Nel 2024, secondo

il Rapporto Migrantes, si è registrato il record storico di 155.732 partenze, con un incremento del 36,5% rispetto all'anno precedente. Dal 2011 al 2024, circa 630.000 giovani italiani hanno lasciato il Paese[2]. In vent'anni (2004-2024), il saldo tra partenze e rientri è drammaticamente negativo: 1,6 milioni di italiani hanno lasciato il Paese, mentre solo 826.000 sono rientrati, con un deficit netto di 817.000 persone[3].

La perdita è selettiva e colpisce proprio le competenze più pregiate. Il 44,2% degli emigrati 18-34enni possiede una laurea, contro il 30,1% dei coetanei residenti[4]. Nel periodo 2013-2023, il 57% degli espatri netti riguardava giovani tra i 18 e i 34 anni[5]. Le principali destinazioni sono Regno Unito, Germania, Svizzera e Francia — Paesi che offrono salari più elevati, migliori prospettive di carriera e sistemi più meritocratici.

1.2.2 La migrazione interna Sud-Nord: un milione di trasferimenti

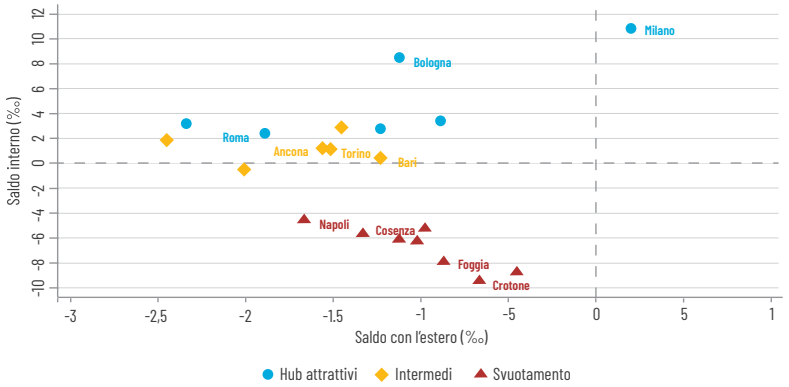
Al fenomeno dell'emigrazione internazionale si sovrappone una dinamica interna altrettanto preoccupante. Tra il 2002 e il 2024 quasi un milione di giovani *under* 35 hanno lasciato il Mezzogiorno per il Centro-Nord; di questi, circa 350.000 erano laureati, con un saldo netto della perdita di laureati pari a 270.000 unità. La quota di laureati tra gli emigrati 25-34enni è triplicata nell'arco di 20 anni (dal 20% del 2002 al 60% del 2024).[6]

Sul versante della mobilità studentesca, ogni anno circa 20.000 studenti meridionali si iscrivono a una triennale e 18.000 a una magistrale presso atenei del Centro-Nord (SVIMEZ 2024); lo *stock* complessivo degli studenti fuorisede è stimato in 134.000 unità (Censis-Confcooperative 2025), con un trasferimento di risorse pari a 4,1 miliardi di euro l'anno. Il fenomeno della mobilità interna, nelle sue dimensioni demografiche, economiche e infrastrutturali, è analizzato in dettaglio nella Parte I, Cap. 1, § 1.5.

I due fenomeni — emigrazione internazionale e migrazione interna — non operano in modo indipendente, ma si combinano in un meccanismo a cascata che colpisce i territori in modo differenziato. I laureati lasciano le aree interne e i piccoli comuni per trasferirsi nei capoluoghi; una volta arrivati nelle città, una parte di essi si sposta ulteriormente: verso il Nord se provengono dal Sud, oppure verso l'estero. Il risultato è uno svuotamento progressivo delle aree periferiche, che alimentano le città, le quali a loro volta alimentano i poli del Nord e l'estero. La Figura 3.1 restituisce una mappa sintetica di queste dinamiche, classificando le 107 province italiane in base ai saldi migratori dei laureati con l'interno e con l'estero. Ne emerge un'Italia divisa in tre tipologie di territori: pochi poli attrattivi che concentrano il capitale umano, vaste aree in svuotamento che formano laureati per poi perderli, e territori intermedi in equilibrio precario.

Il dato più significativo è che quasi nessuna provincia italiana presenta un saldo positivo con l'estero: l'unica eccezione rilevante è Milano, che guadagna laureati sia dalla mobilità interna sia dall'estero, confermandosi come l'unico polo del Paese realmente competitivo a livello internazionale. Gli altri *hub* attrattivi — Bologna, Roma, Firenze — guadagnano laureati dall'interno ma ne perdono verso l'estero. La perdita di talenti verso l'estero è, in altri termini, un problema che investe l'intero sistema-Paese, con la sola eccezione del capoluogo lombardo.

Figura 3.1 **Tassonomia delle province: saldo laureati interno ed estero (tassi per 1.000 laureati residenti, 2021)**



Il grafico classifica le 107 province italiane in base a due indicatori: il saldo migratorio dei laureati con le altre province italiane (asse verticale) e con l'estero (asse orizzontale). I valori sono espressi in per mille (‰) rispetto alla popolazione laureata residente. Le province sono raggruppate in tre categorie: *hub attrattivi* (punti verdi), che guadagnano laureati dalla mobilità interna (es. Milano, Bologna, Roma); province in *svuotamento* (punti rossi), che perdono laureati verso altre province e verso l'estero (es. Foggia, Crotone, Napoli); province *intermedie* (punti arancioni), con saldi relativamente bilanciati (es. Torino, Ancona, Bari). Milano è l'unica provincia con saldo positivo su entrambi gli assi; gli altri hub attrattivi guadagnano laureati dall'interno, ma ne perdono verso l'estero.

Fonte: su dati ISTAT, Mobilità territoriale - Dati provinciali, 2021.

1.3 Il costo economico della perdita di capitale umano: 159,5 miliardi di euro

La perdita di talenti non è solo un fenomeno demografico: ha un costo economico quantificabile e crescente. Il CNEL stima in 159,5 miliardi di euro il valore del capitale umano perso dall'Italia nel periodo 2011-2024 per effetto dell'emigrazione qualificata, pari al 7,5% del PIL nazionale.[7] Il calcolo considera gli investimenti pubblici in istruzione sostenuti dalla scuola primaria all'università, i costi sanitari durante la crescita, e il mancato ritorno fiscale e contributivo. Sulla base delle tendenze 2022-2024, il flusso annuo di perdita è stimato in circa 16 miliardi di euro (0,8% del PIL).

La stima CNEL riguarda il costo dell'emigrazione qualificata dall'Italia verso l'estero, calcolato come

investimento pubblico in formazione non recuperato. Va distinta dalla perdita connessa alla mobilità interna Sud-Nord: SVIMEZ (2025) stima in 132 miliardi di euro il valore cumulato del capitale umano trasferito dal Mezzogiorno al Centro-Nord nel periodo 2000-2024, pari a circa 6,7 miliardi annui, cui si aggiungono 1,2 miliardi per l'emigrazione dei laureati meridionali verso l'estero; il Centro-Nord, a sua volta, perde circa 3 miliardi annui in capitale umano emigrato verso l'estero (Parte II, Cap. 1, § 1.5). I due fenomeni si sommano: il Mezzogiorno perde capitale umano in entrambe le direzioni, mentre il Centro-Nord compensa parzialmente le perdite verso l'estero con l'afflusso dal Sud.

1.4 Le cause strutturali: perché l'Italia non attrae

1.4.1 La stagnazione salariale trentennale: salari fermi dal 1990

Il problema principale non è l'emigrazione in sé, ma l'incapacità di attrarre. La prima ragione è nei salari. L'Italia si colloca al 22° posto su 34 Paesi OCSE per livello salariale medio. Il dato che merita maggiore attenzione riguarda la dinamica temporale: negli ultimi 30 anni i salari italiani sono cresciuti solo dell'1%, a fronte del 32,5% della media OCSE.[8] Il *gap* con la Germania è del 30%, con la Francia del 20%. Dal 2000 i salari orari in Italia sono rimasti pressoché fermi in termini reali, contro una crescita del 21% in Germania e del 14% in Francia.[9]

FOCUS

Il *gap* salariale: due casi concreti

Medici: **la fuga verso Francia e Germania**. Uno specializzando in Italia percepisce circa 1.650-1.720 euro netti al mese, una borsa di studio che non include compensi per le guardie notturne né tredicesima. In Francia, un *interne* guadagna una base simile (~1.600 euro netti), ma le guardie sono remunerate a parte (156-234 euro ciascuna, con maggiorazione del 50% dal 2024), portando il totale mensile a 2.000-2.500 euro. In Germania, un *Assistenzarzt* percepisce circa 5.600 euro lordi al mese (~3.200-3.500 netti) già al primo anno, con progressione automatica fino a oltre 7.200 euro lordi al sesto anno. A questo si aggiungono i supplementi per turni notturni e festivi. Il differenziale retributivo con la Germania — dove uno specializzando guadagna quasi il doppio del collega italiano — spiega perché il 72% dei medici italiani, secondo un sondaggio ANAAO Assomed del gennaio 2024, valuti seriamente di lasciare il SSN (estero, medicina generale o privato).

Entry-level: **il confronto internazionale**. Un *analyst* a Milano guadagna 31.000-44.000 euro; un cuoco da McDonald's a New York percepisce 39.000-65.000 dollari. Il paradosso è emblematico: un neolaureato italiano in finanza guadagna meno di un lavoratore non qualificato negli Stati Uniti, rendendo razionale la scelta di emigrare anche per profili altamente istruiti.

1.4.2 Lo *skill premium* tra i più bassi d'Europa: la laurea "paga" meno che altrove

In Italia, investire in formazione avanzata "paga" meno che altrove. Lo *skill premium* italiano — il rapporto tra stipendi di laureati e diplomati — è tra i più bassi tra le grandi economie dell'OCSE:

un laureato italiano guadagna solo il 33% in più di un diplomato, contro il 71% in più negli USA, il 60% in Francia, il 50% in Germania e una media OCSE del 54%.[10]

Il divario emerge con ancora maggiore evidenza se si considerano le retribuzioni in termini assoluti. Secondo la *Total Remuneration Survey* di Mercer (2025),[11] la retribuzione lorda annua di un neolaureato al primo impiego si attesta a circa 32.000 euro: meno della metà rispetto alla Germania e all'Austria (circa 57.000 euro) e circa un terzo della Svizzera (circa 90.000 euro). Nel confronto europeo, l'Italia si colloca nella parte bassa della classifica, davanti soltanto a Spagna e Polonia — due Paesi che tuttavia registrano tassi di crescita delle retribuzioni d'ingresso nettamente superiori: rispettivamente +16% e +41% nel triennio 2022-2025, a fronte del +7% italiano. A questo si aggiunge un dato significativo sul lato della domanda: solo il 16% delle imprese italiane dichiara di adottare una politica retributiva specifica per i neolaureati e appena il 36% offre percorsi di carriera formalizzati.

Le cause di questo divario sono strutturali. Secondo i dati ISTAT,[12] l'economia italiana soffre di una *produttività stagnante* (crescita media dello 0,3% annuo dal 1995 a oggi, contro l'1,0% della Germania e l'1,2% della media UE27), del *nanismo delle imprese* (oltre il 95% delle aziende italiane ha meno di dieci dipendenti), e di una *specializzazione in settori tradizionali a basso valore aggiunto*. Questi fattori comprimono la domanda di lavoratori qualificati e, di conseguenza, la loro retribuzione. A ciò si aggiunge il *basso numero di laureati*: l'Italia è tra i Paesi OCSE con la minore quota di popolazione con istruzione terziaria, una fragilità che limita sia l'innovazione sia la capacità di attrarre investimenti ad alta intensità di conoscenza.

1.4.3 Il *mismatch* tra domanda e offerta: 44 miliardi di costo-opportunità

Nel 2023, il disallineamento tra competenze richieste e possedute è costato all'Italia 44 miliardi di euro, pari al 2,5% del PIL nazionale.[13] È un'emergenza sistemica: il 47,6% delle assunzioni programmate è classificato come "difficile", con punte del 65% per i lavoratori specializzati del manifatturiero. Nel 2024, 2,6 milioni di assunzioni programmate sono risultate difficili da reperire.

1.5 Il contesto internazionale: come si muovono i competitor

La competizione per i talenti è globale. La Germania ha introdotto nel giugno 2024 l'*Opportunity Card* (*Chancenkarte*), un visto che consente l'ingresso per un anno senza offerta di lavoro. Nel primo anno sono stati rilasciati circa 200.000 visti per professionisti qualificati. La Francia offre il *Passeport Talent*, un permesso quadriennale rinnovabile per 10 categorie di lavoratori qualificati. Nel 2022 sono stati rilasciati circa 55.000 *Passeport Talent*. Il confronto evidenzia il ritardo

italiano: mentre i *competitor* potenziano le loro politiche di attrazione, in Italia si è registrato nel 2024 un ripensamento delle misure di attrazione già introdotte. Il PSB (Piano Strutturale di Bilancio), d'altra parte, prevede la formazione e l'istruzione tra le sei aree strategiche del Piano Mattei per l'Africa (accanto a energia, infrastrutture, sanità, risorse idriche e agricoltura). Ne deriva un quadro di cooperazione internazionale che può rafforzare l'attrattività del sistema italiano di formazione nei confronti di studenti e ricercatori provenienti dal continente africano, ampliando il bacino di talenti internazionali.

1.6 Le barriere all'attrazione: burocrazia e informazione

Anche chi desidera trasferirsi in Italia incontra ostacoli significativi. Il sistema di riconoscimento dei titoli esteri è frammentato tra 100 atenei, ciascuno con procedure diverse. L'equivalenza ai fini dei concorsi richiede fino a 150 giorni. Il deficit informativo aggrava il problema: secondo l'indagine *PwC-Talents in Motion*, solo il 18% degli italiani all'estero è a conoscenza delle agevolazioni fiscali per il rientro.[14] Questo dato evidenzia significative carenze nella comunicazione istituzionale.

2. Le misure in campo e il PNRR

Il PNRR ha rappresentato un'occasione storica per affrontare il *deficit* cronico di attrattività del sistema italiano.
Come illustrato al precedente Cap. 2, la Missione 4 (Istruzione e Ricerca) ha stanziato complessivamente 30,88 miliardi di euro, di cui 11,44 miliardi destinati al rafforzamento del sistema della ricerca. La domanda strategica non è quante risorse siano state impegnate, ma se questi investimenti stiano modificando la posizione competitiva dell'Italia.

2.1 Il rafforzamento del sistema della ricerca

Nel 2019, l'importo medio di una borsa di dottorato si attestava intorno ai 15.300 euro annui lordi (DM 40/2018), circa un terzo rispetto alla Germania dove un contratto di dottorato standard (TV-L E13, 65-100%) vale tra 30.000 e 56.000 euro. Il numero di dottorandi era in costante calo dal 2008. L'Italia attirava appena il 4% di studenti internazionali, contro il 9% della Francia.
Il Piano ha operato su tre leve: migliaia di nuove borse di dottorato sull'intero orizzonte temporale di cui 5.000 dottorati innovativi e industriali, con uno stanziamento ministeriale di 60.000 euro per borsa triennale (portato a 70.000 dal 2024), corrispondente a un importo annuo di circa 16.200 euro lordi per dottorando; 12.000 nuove assunzioni di ricercatori (47% donne, con obietti-

vo del 40% nel Mezzogiorno); 5 Centri Nazionali e 14 Partenariati Estesi.[15] Per l'architettura delle misure e le criticità attuative si rinvia al precedente Cap. 2.

Le scelte del PNRR in materia di ricerca e alta formazione appaiono coerenti con le criticità identificate nel § 1. L'ampliamento su larga scala delle borse di dottorato rafforza la massa critica del sistema, anche se l'importo individuale (circa 16.200 euro annui lordi) resta significativamente inferiore ai livelli tedeschi e non aggredisce il *gap* retributivo che costituisce la prima causa di emigrazione qualificata. L'assunzione di numerosi ricercatori risponde alla necessità di aumentare la base del sistema della ricerca, anche se l'immissione simultanea di un numero così elevato di posizioni ha posto un problema oggettivo di equilibrio tra domanda e offerta di candidati adeguatamente qualificati. I Centri Nazionali e i Partenariati Estesi creano poli di eccellenza capaci, in prospettiva, di competere per talenti italiani e stranieri. Resta tuttavia aperto un interrogativo sull'attrattività internazionale del sistema dottorale: la quota di dottorandi con laurea estera è rimasta stabile tra l'11,9% (2018) e il 13,8% (2023), valore nettamente inferiore a Francia (40,4%), Regno Unito (36,5%), Germania (23,4%) e Spagna (20,2%), indicando che l'ampliamento quantitativo dell'offerta di borse non si è tradotto in un aumento proporzionale dell'attrattività internazionale. Le priorità territoriali (obiettivo 40% Mezzogiorno) e di genere (47% donne) affrontano inoltre gli squilibri strutturali del sistema. Il giudizio complessivo è dunque positivo quanto alla direzione strategica. Restano tuttavia aperte questioni rilevanti di prospettiva occupazionale, che saranno affrontate nel § 3.

2.2 Gli incentivi fiscali per il rientro: la stretta del 2024

Il regime impatriati generale (art. 16, D. Lgs. 147/2015, come modificato dal D.L. 34/2019) prevedeva fino al 2023 una detassazione del 70% del reddito imponibile, elevata al 90% per chi si trasferiva nelle regioni del Mezzogiorno. La durata base era di 5 anni, estendibile fino a 10 in presenza di figli minori o acquisto di immobile residenziale.

Parallelamente, esiste un regime specifico per docenti e ricercatori universitari (art. 44, D.L. 78/2010, come modificato dal D.L. 34/2019), che prevede l'esclusione dal reddito imponibile del 90% degli emolumenti percepiti per attività di docenza e ricerca. La durata base è di 6 anni, estendibile a 8, 11 o 13 anni in presenza di figli minori o acquisto di immobile residenziale. Questo regime, più favorevole, resta in vigore anche dopo la riforma del 2024.

La riforma introdotta con il D. Lgs. 209/2023 ha significativamente ridimensionato il regime generale: detassazione ridotta al 50% (60% con figli minori), durata limitata a 5 anni, eliminazione

del *bonus* territoriale per il Sud. Il regime per docenti e ricercatori (art. 44) resta invece invariato con la detassazione al 90%.

L'architettura degli incentivi presenta un difetto di fondo: opera quasi esclusivamente sul lato dell'offerta (il lavoratore che rientra), mentre trascura il lato della domanda (l'impresa che assume). La restrizione operata nel 2024 sul regime generale solleva interrogativi sulla coerenza: da un lato si investe massicciamente in ricerca con il PNRR; dall'altro si riducono gli incentivi al rientro proprio mentre altri Paesi europei li potenziano.

2.3 Le infrastrutture di accoglienza: *Digital Nomad Visa* e Carta Blu UE

Il *Digital Nomad Visa*, introdotto nel marzo 2024,[16] consente a lavoratori remoti extra-UE di risiedere in Italia per un anno. La Carta Blu UE (EU Blue Card), potenziata dal D.Lgs. 152/2023 che recepisce la nuova Direttiva europea 2021/1883,[17] offre un canale privilegiato per lavoratori altamente qualificati *extra*-UE. Rispetto alla precedente Direttiva 2009/50/CE, le nuove regole prevedono: soglia salariale ridotta, contratto minimo di 6 mesi (invece di 12), maggiore mobilità intra-UE, possibilità di attestare le qualifiche anche tramite esperienza professionale. Tuttavia, questi strumenti restano sottoutilizzati per carenza di informazione e persistente complessità burocratica.

2.3.1 Il caso dell'Emilia-Romagna: una realizzazione simbolo

FOCUS

Il programma it-ER dell'Emilia-Romagna e il caso Messina

L'Emilia-Romagna rappresenta l'esperienza più avanzata in Italia di sistema integrato di accoglienza per talenti qualificati. La L.R. 2/2023 ha istituito il programma it-ER, che ha attratto oltre 17.000 persone (talenti e familiari) dal 2021. La Regione ha stanziato complessivamente oltre 115 milioni di euro (principalmente da fondi europei FSE+), con bandi dedicati: 5,2 milioni per servizi di *placement* universitari, 2 milioni per *startup* e incubatori, 1,8 milioni (anno 2023) destinati a servizi di accoglienza territoriale.[18]

Il cuore del sistema è il *Welcome Desk* metropolitano di Bologna, un ufficio dedicato con *tutor* personalizzati che offre servizi *one-stop-shop*: codice fiscale, SPID, iscrizione al servizio sanitario, apertura conto corrente, informazioni su trasporti e alloggi. Il *Desk* opera in collegamento diretto con la Questura per velocizzare le procedure di immigrazione.

Il modello è stato replicato a Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena, Ferrara, Ravenna, Forlì, Cesena e Rimini, creando una rete regionale di accoglienza che dimostra come l'attrattività dipenda anche dalla capacità di offrire un'esperienza di insediamento fluida e supportata.

Un altro caso significativo è quello dell'Università di Messina, dove gli studenti internazionali raggiungono il 10% degli iscritti — il doppio della media nazionale — dimostrando che anche nel Mezzogiorno è possibile competere per l'attrazione di talenti quando si investe in qualità e servizi.

2.4 Il lavoro remoto come leva emergente: *south working* e aree interne

Prima della pandemia, il lavoro remoto era marginale nel panorama italiano. Il fenomeno del *South Working* ha generato il trasferimento di circa 100.000 lavoratori in modalità remota verso il Centro-Sud,[19] producendo per la prima volta da decenni un saldo migratorio positivo in alcune province meridionali. La L. 131/2025 ha introdotto un esonero contributivo per i lavoratori che si trasferiscono in comuni montani con meno di 5.000 abitanti.

2.5 Sintesi: le quattro criticità da affrontare

L'analisi delle misure in campo e delle novità introdotte con il PNRR evidenzia *quattro criticità principali*: (1) la *prospettiva occupazionale post-PNRR dei ricercatori assunti*, un numero di posizioni probabilmente superiori al bacino di candidati adeguatamente qualificati, con finanziamento a termine e senza una strategia di transizione che distingua tra valorizzazione accademica dei profili eccellenti e accompagnamento verso il settore privato per la parte prevalente; (2) lo *squilibrio degli incentivi* che agiscono solo sull'offerta e non sulla domanda; (3) il *deficit informativo* (solo il 18% degli *expat* conosce gli incentivi); (4) la *frammentazione dei servizi di accoglienza*.

3 Le prospettive future

Le prospettive di seguito delineate rispondono a ciascuna delle quattro criticità identificate, articolandosi lungo tre direttrici: il consolidamento delle misure PNRR già avviate, l'introduzione di nuovi strumenti, il rafforzamento della *governance* istituzionale.

Le misure prospettate hanno alcuni denominatori comuni:

- basso impatto normativo;
- modelli europei già testati (Germania, Francia, Emilia-Romagna);
- realizzabilità nel breve-medio termine;
- costi contenuti rispetto al valore del capitale umano che si intende attrarre.

Resta sullo sfondo il problema strutturale dei bassi salari, che richiede interventi di più lungo periodo sulla produttività.

Senonché, le misure che di seguito si illustrano possono contribuire a invertire la tendenza, creando un circolo virtuoso: più talenti attratti generano più innovazione, che produce maggiore produttività, che consente salari più alti, aumentando l'attrattività.

3.1 Consolidare gli investimenti in ricerca: transizione *post*-PNRR e Centri Nazionali

Come illustrato, le scelte del PNRR in materia di ricerca sono state strategicamente appropriate. La Missione 4, Componente 2 del PNRR, ha finanziato migliaia di posizioni di ricerca, distribuite

tra ricercatori a tempo determinato di tipo A (RTD-A), assegnisti, dottorandi e borsisti. Il nucleo critico per le prospettive che seguono è costituito dai circa 2.600 RTD-A assunti su fondi PNRR, i cui contratti scadono tra il 2025 e il 2027; un volume di reclutamento aggiuntivo che ha più che raddoppiato il flusso ordinario nel triennio di riferimento. In assenza di una strategia di transizione, il sistema rischia sia di disperdere la quota di talenti effettivamente eccellenti, sia di subire pressioni per una stabilizzazione generalizzata che risulterebbe finanziariamente insostenibile: la sola conversione di tutti i 2.600 RTD-A in posizioni *tenure-track* richiederebbe circa 1.300 punti organico, pari al 73% dell'intero contingente assunzionale nazionale annuo (DM 36/2025).

Le prospettive che seguono sono pertanto orientate a coniugare valorizzazione del merito e sostenibilità finanziaria del sistema, in coerenza con le linee di intervento sviluppate nel precedente Cap. 2, cui si rinvia per l'analisi di dettaglio. A queste si affiancano due ulteriori priorità: garantire la continuità dei Centri Nazionali e dei Partenariati Estesi oltre l'orizzonte PNRR, e rafforzare la competitività delle borse di dottorato rispetto ai *benchmark* europei.

3.1.1 Percorso duale di transizione *post*-PNRR

La strategia di transizione si articola su *due binari complementari*, che il precedente Cap. 2 ha già delineato nei suoi elementi fondamentali e che qui si declinano con specifico riferimento alla platea degli RTD-A PNRR.

Il primo binario riguarda l'*assorbimento selettivo nel sistema accademico*. Come documentato nel Cap. 2, la recente riforma del reclutamento ha introdotto il ricercatore a tempo determinato in *tenure track* (RTT), pensato per ricondurre il periodo pre-ruolo a un percorso leggibile con un possibile approdo stabile fino alla chiamata a professore associato. I ricercatori PNRR che abbiano prodotto risultati di eccellenza — secondo criteri oggettivi quali pubblicazioni su riviste di fascia alta, progetti competitivi acquisiti, brevetti — possono accedere a questo percorso attraverso le procedure concorsuali ordinarie, in competizione con tutti gli altri candidati. Non si tratta quindi di corsie preferenziali, ma di un consolidamento selettivo e programmato fondato su audit di qualità, nella direzione già indicata dalla Legge di bilancio 2026, che ha introdotto una riserva di posti dedicata al personale impiegato su progetti PNRR e un piano straordinario di reclutamento con meccanismi di cofinanziamento.

Il vincolo reale è la *capacità di assorbimento del sistema*. Con un contingente di circa 1.800 punti organico annui, ulteriormente compresso dalla riduzione del *turnover* al 75% per il biennio 2025-2026 (L. 207/2024), anche ricercatori eccellenti rischiano di restare esclusi per insufficienza

strutturale di posizioni. È quindi opportuno che sia predisposta una ricognizione del tasso di successo nei concorsi per settore e area geografica e un eventuale incremento strutturale del FFO finalizzato all'ampliamento della capacità assunzionale dell'intero sistema, a beneficio di tutti i candidati meritevoli, non solo dei ricercatori PNRR. Come indicato nel Cap. 2, *ogni ateneo e ogni ente di ricerca dovrebbe programmare su base triennale* il numero minimo di posizioni stabili da attivare, con criteri trasparenti di valutazione e tempi certi, rendendo il percorso leggibile fin dall'ingresso.

Il secondo binario, quantitativamente prevalente, riguarda la *transizione verso il settore privato e i centri di ricerca*. Come emerso nel Cap. 2, non sarebbe né praticabile né strategicamente opportuno che il settore pubblico e le università assorbissero l'intero bacino dei ricercatori e dei dottori di ricerca PNRR: il capitale umano che esprimono va valorizzato anche nel settore privato, *integrandolo in una strategia industriale che incentivi le imprese ad assumere figure ad elevata specializzazione* impegnate in ricerca applicata e sperimentale. In questa direzione, andrebbe valutato un programma nazionale di accompagnamento — convenzioni con imprese, sportelli di *placement*, incentivi alle aziende che assumano ricercatori con esperienza PNRR — trasformando una potenziale criticità in un'occasione strutturale di trasferimento di competenze verso il tessuto produttivo. Gli strumenti complementari sul versante della domanda — sgravi contributivi per l'assunzione di profili qualificati, revisione del regime per il rientro dei lavoratori, rete nazionale di servizi di accoglienza — sono sviluppati nei §§ 3.2 e seguenti del presente Capitolo.

3.1.2 Finanziamento strutturale dei Centri Nazionali

La ricerca italiana consegue già oggi risultati eccellenti, ma più debole risulta la capacità di trasferimento tecnologico[20]. La disponibilità di capitale umano qualificato e la possibilità di interagire con gli atenei hanno già indotto imprese attive nei servizi tecnologici avanzati ad aprire sedi nel Mezzogiorno, generando occupazione e innalzando la produttività. Come illustrato nel Cap. 2 (§ 3.1.5), tra le reti da consolidare con priorità rientrano quelle che presidiano le tecnologie su cui il ritardo europeo e italiano è più marcato, a partire dall'intelligenza artificiale e dal calcolo ad alte prestazioni. La Legge di bilancio 2026 ha previsto un fondo di 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2027 e 2028 per sostenere le attività dei Centri Nazionali e dei Partenariati Estesi: risorse da considerare, come osservato nel precedente Cap. 2, quale primo segnale nella direzione di un assorbimento *post*-PNRR, per quanto non ancora commisurate alla scala delle esigenze di continuità e funzionamento. Andrebbe pertanto valutata l'attivazione di un fondo dedicato per il quinquennio 2027-2031,

con possibilità di cofinanziamento privato e abilitazione a partecipare come capofila a bandi *Horizon Europe*.

3.1.3 Rafforzare le borse di dottorato

Sul piano della *formazione dottorale*, le direttrici di consolidamento strategico — accreditamento di qualità, priorità ai settori strategici, cofinanziamento modulato per le imprese nei contesti più fragili — sono sviluppate nel Cap. 2 (§ 3.1.2), cui si rinvia per l'analisi di dettaglio. Sul piano specifico dell'attrattività, i dati ANVUR 2026 consentono di quantificare due rischi che richiedono interventi propri.

Il primo è il *cliff effect post-PNRR* nel sistema dottorale. Le borse sono scese dal picco di 15.591 nel 2023/24 a 10.947 nel 2025/26 con l'esaurimento dei fondi PNRR (-29,8%). Il dato resta superiore del 33% rispetto al livello pre-PNRR (8.227 nel 2019/20), grazie alla crescita delle borse finanziate dalla sede amministrativa (da 7.319 a 9.397, +28%), segnalando un parziale consolidamento strutturale. Permane tuttavia un rischio di frammentazione: il numero di corsi di dottorato è cresciuto da 993 a 1.238 (+24,7%) senza un proporzionale aumento delle borse per corso (da 8,3 a 8,8), riducendo la massa critica di ciascun programma. Va quindi valutato un livello strutturale di finanziamento che garantisca stabilmente un numero di borse superiore al pre-PNRR, evitando che la crescita indotta dal Piano si disperda.

Il secondo rischio riguarda l'*attrattività internazionale*. Come documentato al § 2.1, l'ampliamento quantitativo dell'offerta di borse non si è tradotto in un aumento proporzionale della quota di dottorandi stranieri, rimasta stabile al 13,8% (2023) contro il 40,4% della Francia e il 36,5% del Regno Unito. Il *gap* è particolarmente acuto proprio nel segmento dottorale, dove l'Italia si ferma al 13,8% contro il 28,3% della media OCSE. Per aggredire questo divario, andrebbero valutate misure specifiche: l'indicizzazione automatica delle borse all'inflazione dal 2027; l'estensione della durata standard a quattro anni; l'introduzione di un periodo obbligatorio di mobilità all'estero; un programma nazionale di borse dedicate a dottorandi stranieri in discipline strategiche, collegato ai Centri Nazionali e agli ecosistemi dell'innovazione del Cap. 2 (parr. 2.4 e 3.1.5). Quest'ultima misura si raccorda con il terzo versante di intervento proposto al § 3.4.3, dove si prevede l'istituzione di borse per studenti e ricercatori stranieri in discipline strategiche cofinanziate da MUR e regioni. Il *target* di portare la quota di dottorandi stranieri dall'attuale 13,8% al 20% in cinque anni è coerente con la traiettoria registrata nei Paesi che hanno investito strutturalmente in questa direzione e può essere inserito nel sistema di monitoraggio proposto al § 3.5.

Il *raccordo con il Mezzogiorno* merita una notazione specifica. La distribuzione territoriale dei fondi PNRR per i dottorati ha raggiunto il 41,3% al Sud, in linea con l'obiettivo del 40%, con tassi

di crescita significativi in Puglia (+72,3%), Sicilia (+67,7%) e Abruzzo (+54,1%). Questo risultato rischia tuttavia di non consolidarsi se la domanda privata di cofinanziamento — strutturalmente più debole nel Mezzogiorno — non viene sostenuta attraverso la modulazione degli strumenti fiscali già operativi, a partire dal credito d'imposta ZES Unica verso investimenti a contenuto tecnologico qualificato, nella direzione già indicata al precedente Cap. 2, § 3.2.3.

3.2 Riequilibrare gli incentivi: agire sul lato della domanda

3.2.1 Sgravi contributivi per l'assunzione di talenti qualificati

Nella prospettiva di rafforzare il sistema italiano di attrazione, andrebbe presa in considerazione una riduzione dei contributi previdenziali per 3 anni (rafforzata per Mezzogiorno o settori strategici), per contratti a tempo indeterminato con retribuzione superiore a 40.000 euro.
La soglia dei 40.000 euro è calibrata per intercettare i profili ad alta qualificazione, escludendo gli impieghi generici. La riduzione contributiva agirebbe sul costo del lavoro che, in Italia, rappresenta una delle barriere principali all'assunzione di profili qualificati: il cuneo fiscale italiano per un lavoratore single senza figli è pari al 45,1% del costo del lavoro (OCSE 2024), tra i più alti dell'area e significativamente superiore a quello di Francia (47%, ma con uno *skill premium* doppio rispetto all'Italia) e Germania (47,9%, ma con retribuzioni d'ingresso quasi doppie). La modulazione territoriale risponderebbe all'asimmetria documentata al § 1.2.2: è nelle regioni meridionali che il saldo migratorio negativo è più acuto e la domanda privata di competenze qualificate più debole. Per evitare distorsioni, la misura dovrebbe essere progettata in modo coerente con il quadro europeo sugli aiuti di Stato, privilegiando la selettività rispetto alla generalità.
La proposta si raccorda con gli incentivi per la domanda di innovazione nei territori fragili proposti nel precedente Cap. 2, costruendo un pacchetto coerente per il Mezzogiorno: la modulazione del credito d'imposta ZES Unica verso investimenti tecnologici qualificati abbassa il costo dell'investimento in ricerca e innovazione, mentre lo sgravio contributivo qui proposto abbassa il costo dell'assunzione dei profili qualificati necessari a realizzarlo. Le due misure si rafforzano reciprocamente e trovano nel Mezzogiorno il terreno di applicazione più urgente, dove il saldo migratorio negativo è più acuto e la domanda privata di competenze qualificate più debole.

3.2.2 Estensione del credito d'imposta per ricercatori

Nella stessa direzione, sarebbe utile elevare l'importo a 20.000 euro per assunzioni nel Mezzogiorno e potenziare la super-deduzione per profili STEM.

3.2.3 Revisione del regime impatriati

Sarebbe inoltre proficuo ripristinare e rafforzare il bonus territoriale per il Mezzogiorno per il regime generale. Si precisa che il regime per docenti e ricercatori (art. 44, D.L. 78/2010) già prevede la detassazione al 90% e si applica anche a stranieri che si trasferiscono per la prima volta in Italia, purché in possesso dei requisiti previsti dalla norma.

3.2.4 Ridurre il disallineamento tra competenze richieste e competenze disponibili

Il § 1.4.3 documenta un costo del disallineamento tra domanda e offerta di competenze pari a 44 miliardi di euro nel 2023 (2,5% del PIL), con il 47,6% delle assunzioni programmate classificate come difficili. Il fenomeno non è esclusivamente italiano, ma in Italia assume dimensioni particolarmente acute per il concorso di tre fattori: il nanismo del tessuto produttivo, che riduce la domanda di profili altamente qualificati; la debolezza del raccordo tra università e imprese, documentata nel Cap. 2; la frammentazione del sistema di riconoscimento delle qualifiche, che ostacola la mobilità professionale anche all'interno del territorio nazionale.
In questa prospettiva, due interventi potrebbero contribuire a ridurre il divario.
Il primo è il *collegamento sistematico tra la programmazione dei dottorati e le rilevazioni dei fabbisogni professionali*: i dati del Sistema informativo Excelsior di Unioncamere, aggiornati trimestralmente, potrebbero alimentare la programmazione delle borse di dottorato innovativo e industriale di cui al Cap. 2, § 3.1.2, orientando una quota delle borse verso i profili per i quali la domanda è più acuta e l'offerta più scarsa.
Il secondo è *l'incentivazione delle imprese che co-progettano percorsi formativi con le università sui profili effettivamente richiesti*: crediti d'imposta collegati non alla spesa in R&S in senso stretto, ma alla formazione congiunta di capitale umano avanzato, potrebbero stimolare una domanda che in Italia resta strutturalmente debole rispetto ai principali *partner* europei.

3.3 Colmare il deficit informativo: portale unico e campagna internazionale

Come chiarito, sussistono significative carenze nel sistema di comunicazione istituzionale delle opportunità offerte.
In questa prospettiva, è opportuno attivare un *portale multilingue* (IT/EN/DE/FR/ES/CN) con: incentivi fiscali; procedure riconoscimento titoli; opportunità lavorative; simulatore di convenienza fiscale. Il modello di riferimento è il portale *make-it-in-germany.com*, che nel 2024 ha registrato oltre 30 milioni di visite e offre, oltre alle informazioni sugli incentivi, un servizio di

orientamento personalizzato con consulenti multilingue. L'Italia non dispone di uno strumento equivalente: le informazioni sugli incentivi al rientro, sui visti, sul riconoscimento dei titoli e sulle opportunità lavorative sono distribuite su decine di siti istituzionali diversi, ciascuno con logiche e linguaggi propri. Il portale dovrebbe essere progettato come punto di accesso non solo informativo ma operativo, con la possibilità di avviare direttamente le procedure di riconoscimento titoli, di candidatura alle posizioni nei Centri Nazionali e negli ecosistemi dell'innovazione (Cap. 2) e di simulare la convenienza fiscale del rientro in funzione del territorio e del regime applicabile.
Al contempo, il deficit informativo documentato al § 1.6 — solo il 18% degli italiani all'estero è a conoscenza delle agevolazioni fiscali per il rientro — richiede una risposta strutturata sul piano della comunicazione. In questa direzione, sarebbe utile una *campagna coordinata dal MAECI*, articolata su tre livelli: *eventi dedicati nelle città a maggiore concentrazione di professionisti e ricercatori italiani* ("Italy Career Days" a Londra, Berlino, Zurigo, Parigi, New York); *presenza stabile nei servizi di orientamento professionale delle università europee e nelle principali fiere internazionali* del lavoro qualificato; *campagna digitale mirata attraverso i canali social* e le reti professionali. Il costo di un programma di questo tipo sarebbe esiguo rispetto ai 16 miliardi di capitale umano che il Paese perde ogni anno (§ 1.3).
Sul piano dei contenuti, la campagna non dovrebbe limitarsi alla promozione degli incentivi fiscali, ma *presentare le opportunità offerte dal sistema della ricerca e dell'innovazione* — Centri Nazionali, ecosistemi dell'innovazione, dottorati industriali (Cap. 2) — come parte di un'offerta integrata. In prospettiva, la campagna potrebbe *raccordarsi con le iniziative europee per la mobilità dei ricercatori e il rientro dei talenti*, inserendo l'offerta italiana in un quadro di attrattività riconoscibile a livello europeo.

3.4 Scalare il modello Emilia-Romagna: una rete nazionale di accoglienza

Come chiarito, non mancano in Italia esperienze di successo. Andrebbero estese nella loro portata applicativa.

3.4.1 Rete nazionale dei *welcome office*

In tale direzione, merita valutazione l'istituzione di *Welcome Office* nelle 14 città metropolitane con: servizi *one-stop-shop*; tutor personalizzati; collegamento diretto con le Questure. I *Welcome Office* dovrebbero includere servizi dedicati ai lavoratori remoti, anche in raccordo con gli incentivi per il trasferimento nei comuni montani previsti dalla L. 131/2025.

3.4.2 Semplificazione riconoscimento titoli di studio

La frammentazione del sistema italiano di riconoscimento dei titoli esteri — documentata al §

1.6: 100 atenei con procedure diverse, tempi di equivalenza fino a 150 giorni ai fini dei concorsi — costituisce una barriera all'ingresso che i principali partner europei hanno già in larga parte superato e che scoraggia i profili più qualificati, i quali dispongono di alternative in Paesi dove il riconoscimento è automatico o avviene in tempi certi.

Per ridurre questa barriera, andrebbero valutati *quattro interventi tra loro complementari*:

- la *centralizzazione della procedura presso il MUR*, con una piattaforma digitale unica che sostituisca le cento procedure separate oggi esistenti;
- la *fissazione di tempi certi e vincolanti per la conclusione del procedimento* (30 giorni per i titoli rilasciati in Paesi UE, 90 giorni per quelli extra-UE);
- il *riconoscimento automatico per i titoli rilasciati dalle università classificate nelle prime cento posizioni* dei principali *ranking* internazionali, come primo passo estensibile progressivamente ad altre categorie sulla base di accordi bilaterali con i Paesi di maggiore provenienza dei flussi qualificati;
- la piena *operatività del sistema DiploMe* per la verifica digitale dell'autenticità dei titoli.
  Si tratta di una *riorganizzazione prevalentemente amministrativa*, coerente con le iniziative europee in materia di riconoscimento automatico dei titoli e di titolo di studio europeo attualmente in discussione a livello UE.

3.4.3 Potenziare gli strumenti di ingresso per professionisti qualificati

Il § 1.5 documenta il ritardo italiano rispetto ai principali partner europei negli strumenti di attrazione di lavoratori qualificati extra-UE. La Germania ha introdotto nel giugno 2024 la *Chancenkarte (Fachkräfteeinwanderungsgesetz*, modificato dalla legge del 23 giugno 2023), un permesso che consente a lavoratori qualificati extra-UE di entrare nel Paese per un anno senza un'offerta di lavoro vincolante, sulla base di un sistema a punti che valuta titolo di studio, esperienza professionale e competenze linguistiche; nel primo anno sono stati rilasciati circa 200.000 visti per professionisti qualificati. La Francia dispone del *Passeport Talent* (art. L. 421-1 e ss. CESEDA), un permesso quadriennale rinnovabile rivolto a dieci categorie di professionisti qualificati, con circa 55.000 rilasci nel 2022. Entrambi gli strumenti condividono tre caratteristiche: semplicità della procedura, ampiezza della platea e collegamento diretto con le politiche di integrazione nel mercato del lavoro.

L'Italia dispone di due strumenti dedicati. Il *Digital Nomad Visa*, introdotto nel marzo 2024, è limitato ai lavoratori remoti extra-UE e non si rivolge a chi intende inserirsi nel mercato del lavoro italiano. La *Carta Blu UE*, potenziata dal D.Lgs. 152/2023 in recepimento della direttiva 2021/1883, offre un canale per lavoratori altamente qualificati extra-UE con soglia salariale ridotta e maggiore mobilità intra-UE, ma resta sottoutilizzata per complessità delle procedure e deficit informativo (§ 1.6).

Per colmare questo ritardo, sarebbe utile intervenire su *tre versanti*. Il primo riguarda il potenziamento operativo della Carta Blu UE: *fissazione di tempi certi di rilascio, digitalizzazione integrale della procedura e istituzione di sportelli dedicati nelle Questure* delle quattordici città metropolitane, in raccordo con i *Welcome Office* proposti al § 3.4.1.

Il secondo potrebbe consistere nella sperimentazione — sul modello della *Chancenkarte* tedesca — di un *permesso temporaneo di ricerca lavoro della durata di un anno per profili extra-UE con qualifiche certificate in discipline strategiche*, convertibile in permesso di lavoro ordinario e collegato al portale unico di cui al § 3.3.1. Il terzo riguarda l'istituzione di un *programma nazionale di borse di studio e di ricerca per studenti e ricercatori stranieri in discipline strategiche* (intelligenza artificiale, sicurezza informatica, energia, scienze della vita, materiali avanzati), cofinanziato da MUR e Regioni e collegato ai Centri Nazionali e agli ecosistemi dell'innovazione del precedente Cap. 2.

3.5 Rafforzare la *governance*: target misurabili, coordinamento e monitoraggio. Una Cabina di regia sull'attrattività

Alle singole misure sopra indicate, ne vanno affiancate altre dirette a rafforzare il sistema e i meccanismi di *governance*. Sarebbe utile mutuare, in questa prospettiva, la logica PNRR poggiante su *target* misurabili e monitorabili.

A titolo di esempio, si potrebbero valutare tipologie di *target* quali quelle di seguito indicate: riduzione del 30% del saldo migratorio negativo laureati (5 anni); studenti internazionali dal 4% al 8% (5 anni) e 12% (10 anni); 10% docenti stranieri (10 anni); raddoppio Carte Blu UE (3 anni); 60.000 posti letto universitari (2030). Attorno ai *target*, una volta definiti, andrebbe organizzato un sistema di monitoraggio e rendicontazione.

A completamento del sistema sarebbe opportuno attivare:

- una *Cabina di regia interministeriale*, operante presso la Presidenza del Consiglio con MUR, Lavoro, Esteri, Economia, Interno, Imprese, Conferenza Stato-Regioni; con compiti per l'appunto di coordinamento e monitoraggio.
- un *Osservatorio permanente sull'attrattività* con compiti di monitoraggio dei flussi di capitale umano; di valutazione dell'efficacia delle politiche, di elaborazione di un rapporto annuale con *benchmark* internazionali e di raccomandazioni operative. Un osservatorio destinato ad operare in raccordo con ISTAT, Banca d'Italia, INAPP, SVIMEZ.

Le politiche di attrazione dei talenti dovrebbero inoltre essere sottoposte alla valutazione di Impatto Generazionale (VIG), recentemente introdotta con L. 167/2025, diretta a misurare *ex-ante* gli effetti delle normative sulla fascia 14-35 anni.[21]

Note

1 FONDAZIONE MIGRANTES, *Rapporto Italiani nel Mondo*, 2025.

2 CNEL, *Rapporto sui Giovani*, 2025, p. 45.

3 ISTAT, *Statistiche migratorie*, 2024. Il dato include tutte le iscrizioni AIRE per espatrio.

4 CNEL, *Rapporto sui Giovani*, 2025, su dati ISTAT. Per i residenti si usa la coorte 25-34 anni per cogliere la conclusione anche dei percorsi universitari lunghi.

5 G. Olmastroni, *Italiani in fuga: la ripresa dei deflussi*, *OCPI*, 16 maggio 2025, su dati ISTAT.

6 SVIMEZ-SAVE THE CHILDREN, *Un Paese, due emigrazioni*, 2026.

7 CNEL, *Rapporto sui Giovani*, 2025, p. 48. In sintesi: il CNEL somma i costi sostenuti dalle famiglie (stima Federconsumatori 2020: 175.642 € per figlio 0-18 anni, aggiornata a 11.478 €/anno ai prezzi 2024) e dalla pubblica amministrazione (spese per istruzione dalla primaria alla terziaria, dati OCSE 2024). Il calcolo è differenziato per titolo di studio degli emigrati. La stima è prudente: esclude istruzione pre-primaria e altri servizi pubblici. Il 7,5% rappresenta il valore cumulato 2011-2024 (159,5 miliardi) in rapporto al PIL nazionale (~2.100 miliardi).

8 INAPP, *Rapporto sul mercato del lavoro*, 2024. Il confronto è calcolato in termini reali dal 1990 al 2023.

9 F. Panetta, *Investire nel futuro: giovani, innovazione e capitale umano*, Discorso inaugurale dell'anno accademico 2025-26 dell'Università di Messina, 15 gennaio 2026.

10 OCSE, *Education at a Glance*, 2025, Tabella A4.1. Lo *skill premium* misura il rapporto tra retribuzione mediana dei lavoratori con istruzione terziaria e dei diplomati.

11 MERCER, *Total Remuneration Survey 2025*, edizione Italia (735 aziende, circa 270.000 osservazioni retributive).

12 ISTAT, *Misure di produttività, anni vari* (serie storica 1995-2024). Per la Germania e la media UE: EUROSTAT, *Labour productivity statistics*, 2024.

13 CNEL-UNIONCAMERE, *Sistema Informativo Excelsior*, 2025. Il dato rappresenta il costo-opportunità stimato, non un esborso diretto: indica la perdita di valore aggiunto (produttività, PIL) causata dal ritardato o mancato inserimento dei profili professionali necessari. La stima considera una tempistica di difficoltà di reperimento compresa tra 2 e 12 mesi per ciascuna posizione vacante, misurata mensilmente dall'indagine Excelsior. Nel 2022 il costo era stimato in 38 miliardi; l'aumento a 44 miliardi nel 2023 riflette l'incremento della quota di assunzioni classificate come "difficili" (dal 26% nel 2019 al 47,6% nel 2025).

14 PWC-TALENTS IN MOTION, *Indagine sugli expat italiani*, 2024.

15 MUR, *Dati sui dottorati di ricerca PNRR*, 2025.

16 D.M. 29 febbraio 2024, Ministero dell'Interno, recante disposizioni sul permesso di soggiorno per lavoratori a distanza altamente qualificati (c.d. Digital Nomad Visa).

17 La Carta Blu UE (EU Blue Card) è un permesso di soggiorno per lavoratori altamente qualificati extra-UE, introdotto dalla Direttiva 2009/50/CE e recepito in Italia con D.Lgs. 28 giugno 2012, n. 108. La nuova Direttiva (UE) 2021/1883 ha riformato lo strumento, ampliandone l'ambito e semplificando i requisiti; è stata recepita in Italia con D.Lgs. 18 ottobre 2023, n. 152, che ha modificato l'art. 27-quater del Testo Unico Immigrazione.

18 REGIONE EMILIA-ROMAGNA, L.R. 3 marzo 2023, n. 2 e Programma it-ER; REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Talenti e mercato del lavoro in Emilia-Romagna*, giugno 2025, pp. 4-6.

19 SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, 2020. Il dato si riferisce ai lavoratori dipendenti che hanno usufruito del lavoro da remoto trasferendosi al Sud durante la pandemia.

20 F. Panetta, *Investire nel futuro*, cit. Panetta evidenzia che "*la produzione scientifica nazionale è aumentata in modo considerevole*» e «*quella di qualità più elevata è oggi superiore a quella della Francia e non distante da quella della Germania*», ma «*più debole risulta invece la capacità di trasferimento tecnologico*".

21 L. 10 novembre 2025, n. 167, recante "*Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione*". Si rinvia, per l'analisi, a Parte I, Cap. 3.

PARTE TERZA

I fattori della competitività e resilienza nazionale

1. Energia: il mix necessario di rinnovabili e risorse programmabili
2. Acqua: attenuare la frammentazione istituzionale, ridurre la polverizzazione gestionale, colmare i ritardi infrastrutturali
3. Transizione tecnologica: dall'avanzamento infrastrutturale a un governo maturo della complessità digitale

PARTE TERZA

I fattori della competitività e resilienza nazionale

Ancor più che in passato, energia, reti idriche e infrastrutture digitali assumono rilievo cruciale per la resilienza del sistema e la stessa sicurezza nazionale, non per la sola competitività del Paese.

Se lo sconvolgimento del quadro geopolitico e le severe crisi anche inflazionistiche seguite ai conflitti degli ultimi anni hanno dato risalto soprattutto ai rischi connessi alla condizione di forte dipendenza energetica da approvvigionamenti esteri, non può essere certo trascurata la centralità degli altri due *asset* indicati: tecnologie e acqua.

Le tecnologie, le infrastrutture digitali, quelle di telecomunicazione, la stessa IA, oltre a essere fattori di trasformazione profonda dei sistemi economici, del mercato del lavoro e dell'organizzazione di fondamentali servizi sociali (si rinvia ai Capitoli 1 e 2 della Parte IV), costituiscono l'ossatura della sicurezza degli Stati: condizionano, infatti, la tenuta e l'efficienza dei sistemi di mobilità, delle reti di approvvigionamento energetico e idrico, della capacità di protezione da attacchi, sempre più a carattere cibernetico.

A fronte dei profondi cambiamenti climatici anche la risorsa idrica finisce per essere essenziale per la resilienza del Paese: oltre gli usi civili cruciali, va considerato il carattere condizionante della risorsa idrica per l'agricoltura, per interi settori produttivi, per il funzionamento delle stesse infrastrutture tecnologiche.

L'illustrata consapevolezza, maturata con un'evidenza crescente negli ultimi anni, giustifica la collocazione unitaria dell'esame dei tre settori nella Parte III del Rapporto.

Sebbene profondamente differenti per natura tecnica, assetto regolatorio e orizzonti di investimento, questi settori sono attraversati da una rete di interferenze reciproche che suggerisce di inserire nel sistema di governo elementi di coordinamento. Solo per esemplificare, la crescita impetuosa dei *data center* —esempio paradigmatico della transizione digitale in atto — richiede disponibilità di energia e acqua; al contempo, le reti della distribuzione energetica e idrica poggiano sempre più su avanzati sistemi tecnologici. Le scelte compiute in un ambito ridisegnano i vincoli e le opportunità degli altri.

Ad accomunare i tre settori non sono, tuttavia, le sole interferenze tecniche cui si è accennato: ricorre nei tre settori uno stesso problema istituzionale. Come emergerà nelle singole analisi, le criticità di tipo istituzionale e amministrativo, pur diverse in ciascuno dei tre ambiti, concorrono a spiegare, non meno dei limiti di tipo finanziario, il divario italiano rispetto ad altri Paesi. Fragilità nel funzionamento di una regia unitaria, difetti di efficace coordinamento tra i diversi livelli di governo e i tanti soggetti coinvolti, irrazionali fenomeni di polverizzazione gestionale, prassi inadeguate si traducono di frequente in una robusta debolezza strategica nella capacità di programmare, definire gli obiettivi da perseguire, attuare i programmi di investimento, controllarne e rendicontarne i risultati.

Un ultimo, ma non meno importante, fattore accomuna i tre settori. Come indicato in apertura, sono tutti centrali per la sicurezza nazionale. Un governo dei tre settori che non sia connotato da adeguate forme di coordinamento rischia di non considerare l'importanza di quella visione sistemica che la complessità delle palpabili sfide alla sicurezza rende indispensabile. Le priorità di intervento, le risorse necessarie a perseguirle, i tempi di attuazione dovrebbero essere decisi nell'ambito di una *strategia unitaria*, coerente e continuamente aggiornata, affidata a strutture di coordinamento adeguate. L'Italia è l'unico Paese del G7 a non essersi ancora dotato di un *Documento di sicurezza nazionale* che assolva questa funzione. Numerosi *partner* europei ne dispongono da tempo, aggiornandolo periodicamente alla luce dell'evoluzione dello scenario internazionale e contando su apparati dedicati.

CAPITOLO 1

Energia: il mix necessario di rinnovabili e risorse programmabili

L'energia è un asset *strategico per la competitività e la sicurezza nazionale. I prezzi all'ingrosso dell'elettricità sono sensibilmente più alti che in altri Paesi europei. Ciò è dovuto, in primo luogo, ai più penalizzanti effetti prodotti in Italia dal* system marginal price *a causa di un* mix *energetico più sbilanciato sul gas naturale. Sul costo dell'energia per famiglie e imprese incide, inoltre, il robusto rilievo che i c.d. oneri di sistema hanno nella composizione della bolletta elettrica. La struttura del sistema energetico italiano alimenta, inoltre, preoccupazioni di sicurezza nazionale, tanto più in un contesto geopolitico instabile. Ridurre la forte dipendenza energetica rappresenta, quindi, un obiettivo prioritario.*

Negli ultimi anni sono stati compiuti progressi. Sul lato della domanda, attraverso una crescente attenzione all'efficienza energetica e all'elettrificazione degli usi finali. Quanto al mix *di generazione, con lo sviluppo delle rinnovabili, pur con persistenti criticità; per la sicurezza degli approvvigionamenti, attraverso la diversificazione delle forniture di gas naturale e il rafforzamento delle infrastrutture di stoccaggio e rigassificazione; quanto, infine, ai prezzi, con differenti misure volte a disaccoppiare dai prezzi del gas quelli dell'energia elettrica rinnovabile.*

Sono tutte misure cui dare continuità. In questa direzione occorre proseguire e accelerare nello sviluppo delle rinnovabili, tenendo conto tuttavia delle ragioni strutturali per le quali, pur essendo aumentata la capacità amministrativa di risposta, pende ancora una mole di domande di autorizzazione sproporzionata rispetto alle capacità di accumulo, alla rete e agli obiettivi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC). È necessario un approccio più strategico, definendo alcune priorità, tra cui l'integrazione tra impianti di produzione e sistemi di accumulo, la prossimità degli impianti alle reti di distribuzione, il favor *per le comunità energetiche. Non vanno trascurate, tuttavia, le caratteristiche di quelle fonti di generazione. Impongono da un lato di rafforzare i sistemi di accumulo e le reti per la distribuzione, indispensabili per evitare che si esasperino i fenomeni di* over-generation *e conseguente* curtailment*; dall'altro, di valutare un riequilibrio territoriale tra produzione e consumo, anche attraverso una pianificazione nazionale della localizzazione dei* data center *e della nuova produzione rinnovabile.*

Al contempo, va considerato che il gas naturale manterrà rilievo a lungo quale back-up *es-*

senziale per bilanciare l'intermittenza delle rinnovabili. Tanto più che è prevista in sensibile aumento la domanda energetica complessiva. Diverse le misure da mettere in campo, in questa prospettiva. Ad una gestione più efficiente degli stoccaggi e a un'accorta programmazione della sostituzione di centrali a ciclo combinato prossime all'obsolescenza tecnica, vanno affiancate misure di elettrificazione progressiva degli usi finali e efficientamento energetico come leve di riduzione strutturale del fabbisogno di energia primaria. Vanno inoltre valutati potenzialità e rischi di nuove evoluzioni tecnologiche, tra cui i reattori nucleari modulari.

1. Lo scenario. La doppia rilevanza strategica del tema

L'energia è un *asset* sempre più strategico. Per ragioni di competitività, ma anche di sicurezza nazionale.

Su un primo fronte, disponibilità e prezzi dell'energia da sempre incidono tanto sulle condizioni di accesso a servizi essenziali quanto sulla competitività dell'apparato industriale.

Come di dirà al § 1.2., le politiche energetiche assumono rilievo anche per ragioni di sicurezza nazionale. In questa prospettiva, puntare su un *mix* energetico equilibrato e diversificato e su linee strategiche ed operative volte a rafforzare gli spazi di autonomia nazionale riducendo la dipendenza dall'estero (o comunque attenuandone i rischi con accorte strategie di diversificazione) vale a mettere in sicurezza l'approvvigionamento del Paese in un contesto nel quale squilibri geopolitici via via più severi e crisi internazionali ormai costanti costituiscono -oggi più che in passato- fattore di elevata vulnerabilità e pericolosità.

1.1. I prezzi dell'elettricità in Europa e in Italia

Come evidenziato, "*gli alti costi dell'energia sono un ostacolo alla crescita …, i prezzi dell'energia continuano ad avere un impatto negativo sul desiderio di investimento delle imprese molto più che in altre importanti economie: circa metà delle aziende europee vede il costo dell'energia come un importante ostacolo*"[1]. La disponibilità di energia a costi competitivi è condizione non solo di sviluppo, ma prima ancora di sopravvivenza di fondamentali filiere produttive e di conservazione, quindi, dei livelli di benessere economico e sociale.

In Europa, i prezzi all'ingrosso di elettricità rimangono strutturalmente più elevati (quasi il doppio) *rispetto ai competitor globali*. Secondo l'*International Energy Agency*[2], nel primo semestre del 2025, i prezzi medi all'ingrosso nell'Unione europea hanno raggiunto circa 90 dollari al MWh, registrando un aumento del 30% rispetto allo stesso periodo del 2024 Nello stesso periodo, negli Stati Uniti i prezzi si sono attestati su una media di circa 48 dollari al MWh, mentre in India sono scesi a una media di 51 dollari al MWh. Nel confronto internazionale, i prezzi medi stimati per il 2025 nell'UE risultano circa doppi rispetto a quelli statunitensi e superiori del 50% rispetto a quelli cinesi.

Nel confronto tra i principali Paesi UE, l'Italia si distingue per prezzi all'ingrosso dell'elettricità più elevati. Secondo l'Osservatorio sul mercato dell'energia della Commissione europea[3], nel secondo semestre del 2025 il prezzo medio all'ingrosso è stato pari a circa 101,7 EUR/MWh, contro i 34,1 della Francia e i 38,8 della Spagna, comunque superiore a quello dell'Europa nord-occidentale (ad eccezione dell'Irlanda).

Quanto ai prezzi al dettaglio (tasse escluse), nel primo semestre del 2025, secondo Eurostat[4], le famiglie italiane pagavano in media 0,298 euro/kWh, il 15,9% in più della media dell'eurozona, il 37,5% in più rispetto alla Spagna e il 32% in più rispetto alla Francia.
Per l'utenza non domestica il prezzo medio dell'elettricità in Italia si è attestato su un valore di 233,6 €/MWh[5], un dato che posiziona il Paese significativamente al di sopra della media dell'Unione europea (190,2 €/MWh) e dei livelli registrati dai principali *partner*: la Germania riporta valori vicini a quelli italiani (228,1 €/MWh), ma la forbice è molto ampia rispetto alla Francia (164 €/MWh) e alla Spagna (141,3 €/MWh).
È un differenziale che si traduce in un significativo svantaggio competitivo, soprattutto per le imprese esposte alla concorrenza internazionale[6], soprattutto considerato che utenze non domestiche come le PMI generano il 63% del valore aggiunto in Italia, un dato molto più alto rispetto alle economie più avanzate.

1.1.1 Le ragioni della condizione italiana

Diverse le ragioni per le quali l'energia ha in Italia i livelli di prezzo indicati, più alti (come si è visto) rispetto ad altri Paesi europei e ad altre aree del mondo.
Vi è, in primo luogo, una criticità legata all'impatto che il meccanismo di formazione del prezzo nei mercati *spot* ha in un sistema come quello italiano, ancora fortemente dipendente dalla produzione di energia elettrica attraverso il gas.
Il prezzo dell'energia elettrica nel mercato all'ingrosso si determina, ora per ora, secondo il meccanismo del *system marginal price* (noto anche come *pay-as-cleared*), in forza del quale l'ultima (e quindi più onerosa) offerta accettata per soddisfare la domanda determina il prezzo marginale, uguale per tutti i produttori, indipendentemente dalle modalità e dai costi di produzione. Il prezzo, unico per tutti i produttori (anche quelli che producono a costi molto più bassi), non è dato dalla media delle offerte accettate, ma è pari a quello (più alto) dell'ultima centrale necessaria per coprire la domanda.
In questo sistema, ogni qual volta è necessario attivare le centrali a gas per soddisfare la domanda, sono queste a determinare il prezzo per tutto il mercato, nonostante quelle centrali, utilizzando il gas per la produzione, siano quelle che offrono il prezzo più alto. Non solo il prezzo unico per tutti i produttori si livella verso l'alto, ma le oscillazioni del prezzo del gas finiscono per ripercuotersi sui prezzi dell'intero sistema elettrico.
Quello descritto è un meccanismo che, pur operando in tutta la Ue, produce effetti più penalizzanti in Italia, in ragione della struttura del *mix* energetico nazionale, caratterizzata da un peso

ancora significativo dell'energia prodotta utilizzando il gas. Quante più sono le ore nelle quali il gas resta la "tecnologia marginale" tanto più, infatti, la formazione dei prezzi all'ingrosso dell'energia è esposta ai costi, oltre che alle oscillazioni, del gas.
In Italia, nonostante l'apporto crescente delle fonti rinnovabili stia concorrendo a ridurre la dipendenza strutturale da combustibili fossili, la determinazione del prezzo rimane infatti significativamente ancorata ai costi variabili del gas naturale. Nel 2024, gli impianti a ciclo combinato alimentati a gas hanno fissato il prezzo marginale nel mercato del giorno prima (MGP) per oltre il 63% delle ore, nonostante il gas naturale contribuisca al *mix* di generazione per il 42%.
L'accelerazione nella produzione di energia rinnovabile, così come misure ulteriori, tra cui quelle dirette a disaccoppiare in parte il prezzo dell'energia da rinnovabili rispetto a quello del gas, sono quindi, in questa prospettiva, importanti sfide da giocare (si rinvia ai successivi §§ 3.1., 3.2. e 3.4).
Tornando, dunque, alle ulteriori ragioni per le quali l'energia elettrica ha in Italia prezzi più elevati, l'estrazione di gas è da anni strutturalmente in calo, non disponiamo del nucleare (diversamente da Francia e Spagna), i ritmi di crescita della produzione da fonti rinnovabile, pur significativi, non consentono di collocare l'Italia su posizioni analoghe a quelle di altri Paesi.

1.1.2 La ridotta produzione italiana di gas

In primo luogo, nel 2024 la produzione nazionale di idrocarburi ha proseguito la flessione strutturale. A fronte di consumi medi tra i 60 e i 65 miliardi di standard metri cubi di gas naturale all'anno, l'Ufficio Nazionale Minerario per gli Idrocarburi e le Georisorse (UNMIG) certifica per il 2024 — quanto alla produzione italiana — 2,88 mld Smc di gas naturale e circa 3,87 milioni di tonnellate (Mt) di olio greggio, con Basilicata e Sicilia come aree prevalenti. Nel 2000 si estraevano 16,7 miliardi di metri cubi di gas.
L'Italia presenta il più elevato grado di dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili, pari al 74,8%, un valore ampiamente superiore alla media UE (58,3%). Una condizione particolarmente rilevante se si considera che in Italia quasi il 45% dell'energia elettrica è prodotto da impianti a gas.
Come infatti si dirà al successivo § 3.1., nel 2024, le rinnovabili, pur raggiungendo il massimo storico di produzione, hanno coperto il 41,2% della domanda elettrica italiana[7] (il 41% nel 2025, di cui il 10% circa con produzione idroelettrica sviluppata nei decenni passati); il resto è arrivato da generazione fossile (42,5%, per l'appunto, prevalentemente gas) e dal saldo con l'estero (16,3%)[8].
Rilevante è conseguentemente la bolletta energetica pagata all'estero per l'importazione di combustibili fossili: tra 50 e 100 miliardi di euro l'anno.

1.1.3 L'abbandono del nucleare

Diversamente da altri Paesi europei, non abbiamo il nucleare. Importiamo, tuttavia, energia da nucleare dalla vicina Francia e dalla Svizzera.
In Italia, dopo l'uscita definitiva dal nucleare a seguito del referendum del 2011, la prospettiva di un ritorno all'atomo sembrava definitivamente chiusa. Tuttavia, il PNIEC 2024 rappresenta un segnale di novità prevedendo per la prima volta la valutazione di fattibilità per nuove tecnologie nucleari (SMR e AMR), riconoscendone il potenziale nel contesto della decarbonizzazione e della sicurezza energetica nazionale. Il documento riconosce anche l'esigenza di "preparare la filiera nucleare nazionale", includendo scenari in cui il nucleare potrebbe coprire tra l'8% e l'11% del fabbisogno elettrico italiano al 2050. Questa apertura è confermata anche dall'atto di indirizzo MASE 2024-2026.

1.1.4 Rinnovabili: livelli di produzione elettrica e di capacità installata. I ritmi degli ultimi dieci anni e gli obiettivi PNIEC

Oltre a estrarre quantità minime di gas e a non disporre del nucleare, l'Italia ha raggiunto livelli di produzione da rinnovabili che, pur cresciuti significativamente, sono inferiori rispetto a quelli di altri Paesi europei (si rinvia, al precedente § 1.1.2).
Siamo indietro rispetto agli altri Paesi europei, nonostante la crescita in atto nei *livelli di produzione elettrica* e nella *capacità installata*.
Quanto alla *quota di domanda elettrica soddisfatta dalle FER*, nel 2025 solare ed eolico hanno coperto circa il 45% dell'elettricità in Germania, circa il 40-42% in Spagna, circa il 21% della domanda elettrica italiana e circa il 13-15% in Francia, dove il nucleare continua a mantenere un ruolo dominante. Considerando invece l'insieme delle fonti rinnovabili — includendo idroelettrico, bioenergie, geotermia e altre fonti rinnovabili, ove presenti — la quota sale al 55,1% in Germania, al 55,5% in Spagna, che diventa 56,6% includendo l'autoconsumo stimato, al 41,1% in Italia e a circa il 27% in Francia.
Venendo ai *ritmi di crescita*, tra il 2015 e il 2025 la *produzione elettrica da fotovoltaico* è quasi raddoppiata in Italia, passando da circa 22,9 TWh a circa 44,3 TWh, mentre quella *da eolico* è cresciuta da circa 14,8 TWh a circa 21,2 TWh.
La stessa dinamica si osserva nella *capacità installata*, pari in Italia a ~83,5 GW: fotovoltaico ~43,5 GW, eolico ~13,6 GW; il resto è idroelettrico ~19 GW, bioenergie ~4,1 GW, geotermia ~0,8 GW.
Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), aggiornato nel 2024, fissa obiettivi ambiziosi: per il 2030 131 GW di capacità rinnovabile installata, con 79,2 GW fotovoltaici e 28,1 GW

eolici (di cui ca. 2,1 GW offshore). Si punta a coprire con fonti rinnovabili il 63% della produzione elettrica nazionale. Per centrare questi traguardi, il sistema dovrà integrare oltre 47 GW di nuova capacità installata da qui alla fine del decennio, in media, circa 9, 5 GW/anno nel 2026–2030. Un ritmo superiore a quello finora osservato.

Tra il 2015 e il 2025 il fotovoltaico è passato da circa 18,9 GW a 43,5 GW e l'eolico da circa 9,2 GW a 13,6 GW. I ritmi sono cresciuti negli ultimi anni ancorché con una battuta d'arresto nel 2025. Tra il 2015 e il 2021-2022 la crescita è stata, infatti, relativamente limitata, mentre il salto più significativo si è registrato negli ultimi anni, quando le nuove installazioni annue sono passate da circa 3 GW nel 2022 a oltre 7 GW sia nel 2024 sia nel 2025, con un contributo largamente prevalente del fotovoltaico. Anche nel 2025, il fotovoltaico è stato il principale motore della crescita rinnovabile, con un incremento di 6.437 MW: un dato che segna, tuttavia, una flessione del 5,3% rispetto ai 6.795 MW attivati l'anno precedente. Nello stesso anno l'eolico ha aggiunto 608 MW, segnando una riduzione dell'11,2% rispetto all'incremento del 2024 (685 MW).

Fondamentale è intervenire sulle criticità che impediscono ritmi più sostenuti.

Su un primo fronte, vengono in considerazione *le inefficienze di carattere amministrativo*, tradottesi in complicazioni via via più intense in tema di localizzazione, valutazione di impatto ambientale e autorizzazione degli impianti (si rinvia, per un'analisi di dettaglio, al successivo § 2).

Non vanno trascurate le stesse *caratteristiche strutturali dell'energia da fonti rinnovabili*, prodotta per un numero limitato di ore (quelle in cui vi è sole e vento). Sono conseguentemente necessarie adeguate strutture di accumulo e trasporto, in Italia tuttavia non sufficienti rispetto ai livelli attuali di produzione, ancorché in crescita grazie anche alle aste indette da Terna con il Mercato degli Accumuli (MACSE). In mancanza, produrre è inutile, anzi occorre interrompere. È il c.d. *curtailment*, ossia il taglio della produzione rinnovabile nelle ore di alta produzione e basso carico: fenomeno entro certi limiti fisiologico (si rinvia al successivo § 3.1.2). E' tuttavia lecito ipotizzare che il *curtailment* possa essere ridotto in futuro tramite investimenti in accumuli e una gestione ottimizzata della domanda.

1.1.5 L'impatto delle politiche di promozione sugli oneri di sistema

Lo sviluppo delle rinnovabili è stato peraltro promosso, soprattutto in passato, con politiche che hanno avuto e continuano per vero ad avere un non marginale impatto sui prezzi dell'energia.

È utile considerare, al riguardo, che *la bolletta elettrica è composta da diverse voci*.

Una parte riguarda il *costo di acquisto dell'energia*, che dipende dal fornitore e dall'andamento del mercato all'ingrosso.

Un'altra parte è regolata dall'autorità pubblica e copre i *costi di trasporto e distribuzione dell'energia*, legati alla realizzazione e gestione delle reti.
La bolletta include inoltre gli *oneri generali di sistema e le imposte*. Con i c.d. oneri generali di sistema sono finanziate scelte di politica pubblica, in particolare il sostegno alle fonti rinnovabili e le agevolazioni per le famiglie a basso reddito e per le aree svantaggiate, come le isole minori. Questa componente ha in Italia un peso rilevante: per una PMI gli oneri di sistema rappresentano il 30,1% del prezzo finale in Italia, contro il 16,3% della media dell'eurozona, il 15,8% in Germania, il 10,7% in Spagna e il 9,9% in Francia[9].
La voce più rilevante degli oneri generali di sistema è la cosiddetta ASOS, destinata a finanziare le fonti rinnovabili, comprese le agevolazioni per le imprese energivore. Secondo Eurostat, in Italia questi oneri pesano molto di più che in Germania, Francia e Spagna, a causa degli incentivi introdotti nei primi anni Duemila, quando il costo dei pannelli fotovoltaici era elevato e si è deciso di sostenerne l'installazione con sussidi aventi durata di circa 20 anni.

1.1.6 Il meccanismo di formazione del prezzo dell'energia e gli effetti particolarmente penalizzanti per l'Italia

Il meccanismo di formazione del prezzo dell'energia, pure in funzione in tutta la Ue, produce effetti più penalizzanti in Italia dove è il gas ad essere più di frequente la fonte rilevante nella determinazione del prezzo, diversamente che in Francia (dove si produce con il nucleare), in Spagna (dove le rinnovabili sono cresciute di più e la fonte che forma il prezzo può essere il nucleare).
Nonostante l'apporto crescente delle fonti rinnovabili stia concorrendo a ridurre la dipendenza strutturale da combustibili fossili, la determinazione del prezzo rimane infatti significativamente ancorata ai costi variabili del gas naturale.
Nel 2024, gli impianti a ciclo combinato alimentati a gas hanno fissato il prezzo marginale nel mercato del giorno prima (MGP) per oltre il 63% delle ore, nonostante il gas naturale contribuisca al *mix* di generazione per il 42%. Produrre elettricità con un impianto a ciclo combinato di ultima generazione, ai valori correnti delle *commodity* gas e CO_2, costa circa 120-130 €/MWh, un valore sostanzialmente allineato al PUN medio del 2025 (circa 115 €/MWh): ciò conferma come il prezzo dell'energia elettrica in Italia sia ancorato ai costi di generazione da gas e, per il loro tramite, alle oscillazioni dei mercati internazionali delle materie prime fossili.
L'accelerazione nella produzione di energia rinnovabile, così come misure ulteriori, tra cui quelle dirette a disaccoppiare in parte il prezzo dell'energia da rinnovabili rispetto a quello del gas, sono

quindi, in questa prospettiva, importanti sfide da giocare (si rinvia ai successivi §§ 3.1. e 3.3).

1.2 I livelli di dipendenza energetica in Europa e in Italia

Come anticipato, il settore energetico ha assunto, ancor più che in passato, una rilevanza cruciale in una prospettiva geopolitica, divenendo cruciale per la stessa sicurezza europea e nazionale.

L'Unione europea è da sempre un'importatrice netta di energia. Soddisfa una quota significativa del proprio fabbisogno energetico attraverso approvvigionamenti provenienti da Paesi extra-UE (circa il 56,9%); la Cina è al 24%, gli USA sono esportatori netti.

L'Italia è ancor più dipendente dalle importazioni di energia rispetto alla media europea. Nel 2024, il 74% del fabbisogno energetico nazionale[10] è stato soddisfatto attraverso importazioni, mentre il restante 26% è stato coperto dalla produzione interna, prevalentemente da fonti rinnovabili[11].

La Francia grazie al nucleare ha una dipendenza inferiore alla media europea (40,1%), la Germania ha un posizionamento, come l'Italia, superiore alla media, pari al 66.8%.

La dipendenza in cui l'Europa nel suo complesso versa — e l'Italia in misura ancor più significativa nel confronto con alcuni degli stessi Paesi europei — è un fattore di severa vulnerabilità.

In questa prospettiva, la guerra in Ucraina e le conseguenze che ne sono derivate in punto di disponibilità e prezzi dell'energia non potevano rendere con maggiore evidenza quanto fosse urgente e necessario per l'Italia e l'Europa intera sviluppare una autonomia energetica decisamente maggiore.

In un contesto globale sempre più connotato da guerre e approcci di sfrenata competizione, la mancanza di spazi di autonomia energetica è apparsa con evidenza una condizione estremamente pericolosa e incauta. *Attenuare il peso di quella dipendenza è quindi un obiettivo non rinunciabile*.

Con il prezzo del gas giunto a circa quindici volte il prezzo medio nel decennio 2011-2021, divenne chiaro quanto la nostra sicurezza economica fosse incompatibile con la forte dipendenza dal gas russo, che all'epoca rappresentava circa il 40% del gas totale utilizzato in Italia.

È risultato in modo netto che la sicurezza economica dipende dalla possibilità di fare affidamento su adeguate e bilanciate modalità di approvvigionamento energetico.

In questi anni sono state quindi avviate molteplici iniziative, europee e italiane.

A marzo 2022 la Commissione europea ha adottato il piano *REPowerEU*, con l'obiettivo strategico di porre fine alla dipendenza dell'Unione dai combustibili fossili di origine russa.

Schematizzando, furono poste in campo misure dirette a:

- diversificare le fonti di approvvigionamento;
- assicurare un più consistente riempimento degli stoccaggi;
- rafforzare la capacità di rigassificazione (con l'installazione di due nuovi rigassificatori su nave a Piombino e Ravenna);
- accelerare la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

1.2.1 Verso l'azzeramento delle importazioni russe

In primo luogo, le misure volte a ridurre l'esposizione russa e ad assicurare una diversificazione delle fonti di approvvigionamento.

Quanto all'Europa, dall'inizio della guerra la dipendenza dal gas russo è scesa dal 45% delle importazioni complessive al 13% nella prima metà del 2025 (solo via GNL). Con l'accordo del dicembre 2025 è stata decisa la cessazione graduale ma permanente delle importazioni di gas russo, con l'eliminazione progressiva delle importazioni di GNL entro il 31 dicembre 2026 e delle importazioni di gas via gasdotto entro il 30 settembre 2027[12].

Quanto all'Italia, secondo dati ENEA[13], nel primo semestre 2025 il flusso di gas dalla Russia è tornato quasi ad azzerarsi, coprendo appena l'1% delle importazioni totali (per cessare nel secondo semestre 2025 e inizio 2026). Nella media semestrale, il gas algerino è rimasto la prima fonte (circa 36% del totale), seguito dal GNL (salito al 33,5%). Attualmente, i due terzi delle importazioni italiane sono quasi equamente divisi tra gas algerino e GNL, con la restante quota suddivisa tra Nord Europa e TAP. Per il 2025, le importazioni italiane di GNL sono state circa 20,9 miliardi di m^3 di cui l'80% circa proveniente da tre paesi: Stati Uniti, Qatar e Algeria. La diversificazione riduce la vulnerabilità associata al gas russo, ma impone di valutare con attenzione la stabilità geopolitica, contrattuale e di prezzo delle nuove direttrici di approvvigionamento.

1.2.2 Stoccaggi e rigassificazione

Quanto agli stoccaggi sotterranei di gas, servono a differire il consumo di gas nel tempo: si riempiono soprattutto in estate, quando la domanda è più bassa, e si usano in inverno, quando i consumi aumentano. Questo aiuta a garantire che il gas sia disponibile nei momenti critici, a migliorare la sicurezza energetica e a contenere i prezzi.

In Italia gli stoccaggi hanno due funzioni principali:

coprire parte consistente della domanda giornaliera invernale, supportando anche nella copertura dei picchi;

fare da assicurazione in caso di problemi nelle forniture dall'estero, insieme alle importazioni via gasdotto e al gas naturale liquefatto (GNL).
A livello europeo, dopo la crisi energetica, sono state aggiornate le regole: gli stoccaggi devono arrivare al 90% di riempimento, ma con più flessibilità sui tempi e con la possibilità di scostarsi leggermente dall'obiettivo se il mercato è in difficoltà.
Venendo alla situazione nazionale, l'Italia ha una capacità complessiva di stoccaggio — interamente regolata (non così ad esempio in Germania) — pari a circa 19 miliardi di metri cubi di gas, il 30-40% della domanda annua. In termini teorici, corrispondono a 3-4 mesi di consumo.
Una parte è riservata alle scorte strategiche, il resto è usato per la gestione stagionale. Tutti gli impianti italiani si trovano in *ex* giacimenti e sono gestiti soprattutto da società del gruppo Snam.
Le nuove regole UE permettono di raggiungere il 90% in qualsiasi momento tra ottobre e dicembre, e rendono non obbligatori gli obiettivi intermedi. L'idea è evitare di far salire inutilmente i prezzi estivi, senza però compromettere la sicurezza in inverno (si rinvia a § 3.3.1., per alcune prospettive).
Quanto, invece, alla capacità di rigassificazione, tra fine 2024 e primavera 2025 è entrato in servizio il terminale *Floating Storage and Regasification Unit* (FSRU) Ravenna (5 mld Smc/anno), che porta la capacità nazionale di rigassificazione a 28 mld Smc/anno considerando Panigaglia (3,5), OLT Livorno (5), Adriatic LNG (9,6) e FSRU Piombino (5). Tale aumento della capacità di rigassificazione riduce il rischio di congestione e consente maggiore elasticità nei picchi invernali.
Le decisioni post-2022 di diversificazione hanno avuto effetti tangibili: con più ingressi e più rigassificazione è più facile cambiare controparte o ribilanciare i volumi se prezzi/condizioni cambiano. In particolare, la rigassificazione permette di svincolarsi dalla logica di collegamento punto-punto dei gasdotti, permettendo, se ci sono le condizioni economiche, di attrarre gas da tutti i Paesi del mondo che abbiano capacità di esportazione in forma liquefatta.

1.2.3 Le complessità e i tempi della transizione energetica

Anche l'accelerazione nella realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili risponde ad esigenze di sicurezza nazionale.
Per quanto pensata per conseguire gli obiettivi climatici prefissati, la strada della decarbonizzazione è certo cruciale per ragioni di competitività, ma lo è anche per conquistare spazi di autonomia energetica.

Per più ragioni, tuttavia, la stessa transizione energetica è risultata a sua volta condizionata — e in qualche modo limitata — dal contesto geopolitico e dalle catene di approvvigionamento e dipendenza che lo connotano.

Non a caso la transizione sta registrando una traiettoria assai meno lineare di quanto si auspicasse, connotata come è da complessità e complicazioni — geopolitiche, geoeconomiche, finanziarie — che non possono essere certo ignorate.

La comunità scientifica concorda nel ritenere che le attività antropiche siano tra le principali fonti di emissioni di gas a effetto serra (GHG) nell'atmosfera accelerando il surriscaldamento globale e la crisi climatica.

Con l'obiettivo di mantenere l'innalzamento della temperatura a non più di 1,5 °C, l'Accordo di Parigi del 2015 ha quindi previsto che le emissioni globali debbano raggiungere lo zero netto (*Net Zero emissions*) entro il 2050, ossia una situazione in cui la differenza tra le emissioni di gas a effetto serra rilasciate in atmosfera e quelle rimosse dall'atmosfera è pari a zero.

Con il *Green Deal*, anche l'Unione europea ha il *Net Zero* fra i suoi obiettivi: si è impegnata a ridurre, entro il 2030, le emissioni di gas serra del 55% (rispetto ai livelli del 1990).

In attuazione di questi ambiziosi obiettivi, si è registrato un aumento record della produzione mondiale di energia da eolico e solare. Negli ultimi 15 anni ha raggiunto il 15% della generazione elettrica mondiale.

A livello globale, la transizione energetica è quindi in corso, ma procede a un ritmo ancora insufficiente rispetto alla traiettoria necessaria per conseguire gli obiettivi di decarbonizzazione al 2050. La produzione da fonti rinnovabili è in forte crescita e copre ormai una parte rilevante dell'incremento della nuova domanda elettrica. Nel 2024 la nuova produzione elettrica rinnovabile ha difatti coperto il 75% dell'aumento della domanda globale. Allo stesso tempo, tuttavia, il consumo di energia da combustibili fossili continua ad aumentare, sebbene con ritmi progressivamente meno sostenuti rispetto al decennio scorso. La frazione di combustibili fossili sulla domanda di energia primaria, infatti, è passata dall'85% del 1990 all'80% del 2024[14], ma il loro consumo è comunque aumentato in termini assoluti, per effetto della crescita complessiva della domanda globale di energia.

Diverse — come si diceva — le ragioni per le quali la transizione energetica si sta rivelando complessa.

Non attengono solo ai costi della transizione e ai corposi investimenti che richiede per l'adattamento dei sistemi infrastrutturali, per il potenziamento degli impianti di accumulo e delle reti.

Attengono anche a non trascurabili fattori geopolitici, geoeconomici e distributivi.

In questo quadro, la transizione energetica non può essere letta soltanto attraverso la composizione del *mix* di generazione. Assume rilievo anche la struttura della domanda finale, poiché una quota significativa dei consumi nazionali resta legata all'uso diretto di combustibili fossili negli edifici, nei trasporti e in alcuni processi produttivi. Prima di considerare i nuovi fattori di pressione sul sistema elettrico e sulle catene di approvvigionamento — tra cui *data center* e materie critiche — è quindi opportuno richiamare il ruolo dell'elettrificazione degli usi finali come fattore di efficienza del sistema, nei casi in cui le tecnologie risultano mature e sostenibili sul ciclo di vita.

1.2.3.1 L'elettrificazione degli usi finali

Una quota rilevante dell'energia consumata nel Paese è ancora impiegata in usi finali caratterizzati da rendimenti relativamente bassi, in particolare quando il servizio energetico è ottenuto attraverso la combustione diretta di fonti fossili. A fronte di una domanda di servizi energetici utili stimabile in circa 700 TWh annui — trasporti, riscaldamento, raffrescamento, processi produttivi — il sistema energetico nazionale disperde oltre 1.000 TWh annui sotto forma di calore di scarto, soprattutto per effetto della prevalenza dei combustibili fossili negli usi finali.
In questo quadro, l'elettrificazione assume rilievo come fattore di efficienza del sistema. I sistemi elettrificati sono in media circa tre volte più efficienti di quelli termici a combustione e, in alcuni ambiti — pompe di calore, mobilità leggera, accumuli termici, automazione degli edifici e specifiche applicazioni industriali — consentono di ottenere lo stesso servizio energetico con minori consumi di energia primaria. La combinazione tra elettrificazione degli usi finali e crescita della generazione rinnovabile può quindi contribuire a una riduzione significativa del fabbisogno energetico complessivo.
La diffusione di queste soluzioni dipende tuttavia dal contesto economico, fiscale e infrastrutturale in cui si inseriscono. Prezzi dell'elettricità, oneri applicati ai diversi vettori, costi iniziali di investimento, adeguatezza delle reti e capacità di gestione dei carichi concorrono a determinare la convenienza effettiva dell'elettrificazione nei diversi settori di consumo.

1.2.3.2 La crescita della domanda energetica: *data center* e nuovi carichi

Un primo profilo riguarda la crescita della domanda elettrica, alimentata dalla digitalizzazione, dall'elettrificazione di alcuni usi finali e dallo sviluppo di nuovi carichi ad alta intensità energetica. In questo quadro, i *data center* rappresentano un fattore rilevante di nuova domanda localizzata, con impatti significativi sulle reti e sulla pianificazione degli insediamenti.
Su scala globale, l'Agenzia Internazionale dell'Energia prevede che i consumi elettrici dei *data*

center più che raddoppieranno entro il 2030, fino a ca. 945 TWh nello scenario di base (poco meno del 3% della domanda mondiale).
Accanto al tema dei consumi, rileva anche quello dell'approvvigionamento: i grandi operatori digitali ricorrono in misura crescente a contratti di lungo periodo per l'acquisto di energia elettrica da fonti rinnovabili.
Già a partire dal 2030, secondo alcune stime, queste tecnologie potrebbero consumare il 10% della generazione elettrica degli Stati uniti.
In Europa, le proiezioni convergono su una significativa accelerazione dei consumi. Le stime della Commissione europea su dati IEA[15] indicano un fabbisogno in crescita dai circa 70 TWh del 2024 ai 113-115 TWh previsti per il 2030, pur sottolineando la parziale carenza di misurazioni dirette. Analisi indipendenti[16] delineano scenari ancora più espansivi, ipotizzando una domanda che potrebbe passare dai 96 TWh attuali a 168 TWh nel 2030, fino a raggiungere i 236 TWh nel 2035 (+150% in dieci anni).
Tale espansione si scontra tuttavia con limiti infrastrutturali: nei principali *hub* digitali continentali si registrano congestioni di rete, tempi di connessione dilatati e moratorie locali. Questi fattori stanno spingendo gli operatori a una redistribuzione geografica degli investimenti verso sistemi con maggiore disponibilità di capacità.
In questo quadro si inserisce l'Italia dove, secondo i dati Terna[17], la domanda elettrica effettiva dei *data center* è stimata a circa 11 TWh nel 2030. Il settore mostra un estremo dinamismo, testimoniato da richieste di connessione in alta tensione attive per oltre 80 GW a marzo 2026. La localizzazione di tali richieste, fortemente sbilanciata verso il Nord Italia, comporta sfide rilevanti per la gestione della rete di trasmissione e rende necessari mirati interventi di rinforzo (si rinvia a § 3.2. e 3.5., per alcune prospettive).

1.2.3.3 La concentrazione geografica delle materie critiche necessarie per la transizione

La seconda circostanza attiene alla *concentrazione geografica delle materie critiche* necessarie per la transizione, come litio, nichel, cobalto e terre rare. È a questa condizione geopolitica che ci si riferiva in precedenza nel rimarcare le difficoltà di approvvigionamento e i pericoli di dipendenza che condizionano quella transizione energetica decarbonizzata cui pure ci si era affidati per smarcarsi dalla dipendenza da gas.
Le tecnologie della transizione energetica si reggono su un insieme relativamente ridotto di materie prime, ciascuna con una funzione tecnica ben definita e non sempre intercambiabile.
Questi materiali — indispensabili per la produzione di batterie, celle fotovoltaiche, motori elet-

trici e altre tecnologie *low-carbon* — sono oggi estratti prevalentemente in regioni politicamente instabili o economicamente dominanti: la Cina, alcuni Paesi dell'America Latina e dell'Africa subsahariana.
La Cina, in particolare, detiene il 60% della produzione mondiale di terre rare e per circa il 90% provvede alla relativa trasformazione e raffinazione, con una posizione di assoluto predominio su batterie, pannelli solari, veicoli elettrici. Evidente il rischio di dipendenza strategica che questa situazione innesca per le altre aree e gli altri Paesi, impegnati nel definire e attuare i percorsi di transizione energetica.
Si tratta, tuttavia, di una dipendenza diversa da quella dai combustibili fossili, poiché materie prime critiche e componenti tecnologiche sono incorporati in beni durevoli destinati a operare per molti anni.

1.2.3.4 Le risposte europee: il Critical Raw Materials Act

Sia pure con un certo ritardo e con ritmi attuativi probabilmente non coerenti con l'urgenza e la gravità del problema, ha iniziato del resto a prendere piede, anche in Europa, la consapevolezza della severità e pericolosità dell'attuale condizione di dipendenza.
Nel settore delle materie critiche, in particolare, è stato approvato il *Critical Raw Materials Act*, con specifici *target* di estrazione, lavorazione e riciclo. In particolare, entro il 2030:
il 10% delle materie prime critiche consumate dall'economia Ue deve essere *estratto* in Europa;
il 40% dei materiali strategici necessari all'economia continentale deve esser *lavorato* in Europa;
il 25% della domanda complessiva deve essere soddisfatto da materiali provenienti da *riciclo*.
È stata, quindi, approvata una lista di 60 progetti (5 italiani), riguardanti 14 dei 17 materiali indicati come strategici nel *Critical Raw Materials Act*. Riguardano il litio (22 progetti), il nichel (12 progetti), il cobalto (10 progetti), il manganese (7 progetti). A beneficiarne sarà soprattutto la filiera delle materie prime per la produzione europea di batterie.

1.3 Gestire una lunga e complessa transizione

Volendo trarre prime conclusioni di scenario, la transizione energetica deve certo proseguire, ma è più complessa di quanto si sia inizialmente pensato e probabilmente si protrarrà più a lungo nel tempo.
Sicurezza e competitività del Paese esigono, in ambito energetico, la capacità di *garantire un approvvigionamento continuativo, economico e sostenibile di energia*, attenuando rischiose di-

pendenze da fornitori esteri, in particolare da aree geopoliticamente instabili.
Tra gli obiettivi da perseguire sono prioritari il rafforzamento della capacità di produzione energetica nazionale e la diversificazione delle fonti.
Nella definizione di una traiettoria strategica verso la realizzazione dei suddetti obiettivi occorre in primo luogo puntare su rinnovabili e valutare *pro* e *contra* di ulteriori fonti di produzione.
Allo stesso tempo, è importante considerare che le fonti energetiche tradizionali, in particolare il gas naturale, continueranno ad avere un ruolo centrale ancora per diversi anni, soprattutto per la sicurezza e la flessibilità del sistema. Il gas naturale presenta emissioni di CO_2 in fase di combustione inferiori di circa il 25% rispetto al petrolio e del 45% rispetto al carbone.
In primo luogo, perché le fonti rinnovabili si connotano per intermittenza, picchi giornalieri, stagionalità. Tratti che, se certo impongono il rafforzamento dei sistemi di accumulo e reti (si rinvia, per le prospettive italiane, a § 3.1.2 e 3.2), dall'altro, inducono a non sottovalutare l'importanza che continuano a rivestire gli investimenti nel sistema infrastrutturale delle fonti convenzionali, purché coerenti con l'evoluzione attesa della domanda e del mix energetico: servono a garantire continuità nelle forniture e sicurezza al sistema energetico nazionale, soprattutto nel contesto geopolitico attuale.
Tale evidenza conferma la necessità di un approccio pragmatico: se da un lato l'innalzamento dei livelli di produzione rinnovabile deve proseguire con la massima determinazione, dall'altro la transizione richiede un *mix* bilanciato tra rinnovabili, accumuli e risorse programmabili, in grado di assicurare un percorso sostenibile, affidabile ed economicamente efficiente.
Non trascurabile, al riguardo, quel che sta accadendo in questi mesi in Germania dove il Governo federale ha annunciato una strategia per la sicurezza dell'approvvigionamento energetico poggiante sulla costruzione di centrali elettriche a ciclo combinato alimentate a gas concordando con la Commissione europea un sistema di sovvenzionamento in forza del quale ad essere remunerata non è l'energia effettivamente fornita, ma la disponibilità e la messa a disposizione della capacità di produzione. Un meccanismo, per vero, che in sé considerato non costituisce una novità assoluta per l'Italia dove sono stati già adottati strumenti con finalità in parte analoghe attraverso il mercato della capacità. (si rinvia a § 3.3.2).
In questo quadro, anche gli stoccaggi di gas assumono un ruolo strategico di garanzia e flessibilità (si rinvia, per le prospettive italiane, a § 3.3.1).
Infine, per gli stessi motivi, è necessario valutare soluzioni che permettano di mantenere i prezzi dell'energia a livelli sostenibili, evitando che siano troppo elevati per cittadini e imprese (per alcune prospettive italiane, § 3.4).

2 Le misure degli ultimi anni e il PNRR

Come si è visto, tra le criticità che rallentano la transizione energetica e, in particolare, l'innalzamento dei livelli di produzione di energia da rinnovabili, vengono in rilievo quelle di carattere amministrativo: attengono all'organizzazione, ai meccanismi e ai tempi del *permitting*.
Lo stesso PNRR, del resto, nell'illustrare le ragioni sottese alla lentezza della transizione, faceva principalmente riferimento "*alle enormi difficoltà burocratiche ed autorizzative che riguardano in generale le infrastrutture in Italia, ma che in questo contesto hanno frenato il pieno sviluppo di impianti rinnovabili o di trattamento dei rifiuti*".
I problemi si registrano per le procedure autorizzatorie tanto degli impianti FER quanto, a maggior ragione, per gli impianti di pompaggio e per quelli di rete.
Per realizzare un nuovo impianto FER o un grande sistema di accumulo, è spesso richiesto un percorso amministrativo che include numerosi passaggi: valutazione di Impatto Ambientale (VIA), valutazione di incidenza Ambientale (VINCA, relativa a eventuali effetti su siti naturalistici protetti), valutazione ambientale strategica (VAS, se pertinente a piani/programma), concessioni di derivazione o di uso su beni demaniali, nulla osta paesaggistici e culturali (con coinvolgimento del Ministero della cultura e delle Soprintendenze), oltre a varie autorizzazioni settoriali. Questa filiera autorizzativa frammentata ha comportato tempi medi intorno ai 7 anni per giungere ad un provvedimento autorizzativo finale per progetti complessi, un arco temporale evidentemente non allineato con la velocità richiesta dalla transizione energetica e dagli obiettivi al 2030.
Tra gli obiettivi della riforma della pubblica amministrazione (M1C1-52) prevista dal PNRR è stata quindi prevista l'attenuazione delle strozzature critiche riguardanti soprattutto la valutazione d'impatto ambientale e le procedure di autorizzazione per le energie rinnovabili.
Durante gli anni di attuazione del PNRR si è così provato a più riprese ad intervenire su alcune storiche debolezze amministrative con misure tanto di rafforzamento organizzativo quanto di semplificazione procedimentale.
Soprattutto con riferimento agli impianti FER, le misure hanno riguardato, in particolare, tre segmenti cruciali delle procedure amministrative:

- la localizzazione;
- la valutazione di impatto ambientale;
- l'autorizzazione.

Rinviando al successivo § 2.5, per l'illustrazione di alcuni dei principali investimenti realizzati

con il PNRR nel settore energetico, si passano di seguito in rassegna gli interventi posti in campo per attenuare le specifiche criticità amministrative che si sono registrate per ciascuna delle tre fasi amministrative indicate.

2.1 Le misure per innalzare i livelli di produzione rinnovabile: il deficit strategico

All'analisi delle misure introdotte per rendere più fluida e spedita ciascuna delle tre principali fasi lungo le quali si snoda il procedimento amministrativo (localizzazione degli impianti, valutazione di impatto ambientale, autorizzazione) è utile anteporre una considerazione di insieme. Le inefficienze che si registrano nel sistema autorizzatorio degli impianti di energia rinnovabile, se talvolta sono il risultato di singole disfunzioni e complicazioni regolatorie o organizzative riguardanti specifici passaggi o fasi della più ampia procedura, per altri aspetti *costituiscono il risultato di un assetto complessivo che ha mostrato limiti strutturali*.

Come si porrà in luce, infatti, ad ostacolare l'efficiente funzionamento del sistema di *permitting* degli impianti per la produzione di energia rinnovabile ha concorso un *deficit di approccio strategico, necessario per coniugare l'iniziativa economica degli operatori privati con la necessità di una programmazione pubblica* di un settore che, considerato nel suo complesso, è un *asset* della sicurezza nazionale, non solo della sua competitività economica.

In un contesto geopolitico nel quale l'attenuazione dei livelli dall'estero della dipendenza energetica e il rafforzamento degli spazi di autonomia strategica sono esigenze cruciali, le misure dirette a garantire il corretto e fluido potenziamento del sistema energetico da fonti rinnovabili considerato nel suo complesso (non solo impianti di produzione, ma anche misure di accumulo, reti di distribuzione) andrebbero considerate, infatti, di rilievo non solo economico e industriale, ma per l'appunto quali interventi per la sicurezza nazionale.

Ciò non implica necessariamente che, per le tipologie di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili più rilevanti per dimensioni o per strategicità di funzionamento del sistema (alcune grandi installazioni per esempio *off shore*, o di accumulo), il privato debba essere considerato "concessionario" di un bene destinato ad essere pubblico, anziché quale "proprietario" tenuto a chiedere una semplice "autorizzazione" all'esercizio di un impianto di cui resta titolare. L'afferenza alla sicurezza nazionale non esige necessariamente, cioè, un ripensamento *funditus* del settore e una riconsiderazione della natura stessa del ruolo del privato.

Richiede, tuttavia, quanto meno che il sistema pubblico valuti in modo adeguato e strategico la coerenza tra i reali obiettivi pubblici di sviluppo della capacità rinnovabile da installare e i nuovi impianti di produzione da autorizzare, così come tra localizzazione di questi ultimi e quella degli

impianti di accumulo, dei punti di connessione alla rete di distribuzione, dei poli industriali o residenziali di assorbimento della nuova energia prodotta.
In altri Paesi, per esempio in Danimarca, le aree ritenute più adatte agli impianti vengono individuate preventivamente, e solo successivamente è aperta la competizione tra operatori privati per selezionare i progetti migliori.
Rimettere ai soli privati senza un piano strategico o, quanto meno, senza reali e stringenti criteri di filtro e priorità tutte le scelte rilevanti (dalla localizzazione alla tipologia degli impianti da installare fino alla capacità produttiva degli stessi) rischia di determinare in primo luogo inefficienze amministrative, scaricando sulle strutture chiamate a gestire le procedure di *permitting* una mole sproporzionata di istanze di autorizzazione; comporta soprattutto il rischio di uno sviluppo disordinato, talvolta anti economico, di un settore dal quale, come chiarito, dipende il soddisfacimento di bisogni relativi non alla sola competitività, ma anche alla sicurezza nazionale.
In questa prospettiva, le misure di semplificazione e accelerazione pure meritoriamente introdotte risolvono talune criticità relative alle singole fasi della procedura, ma non sono da sole sufficienti se non accompagnate da un approccio che, in modo strategico, guardi alla coerenza complessiva del sistema.
È quel che è in larga parte accaduto. Nonostante i numerosi interventi diretti a semplificare, oltre che a rafforzare alcune strutture amministrative preposte, pende una mole di domande di autorizzazione sproporzionata in eccesso rispetto alle capacità di risposta del sistema amministrativo (1747 sono in attesa della Valutazione di impatto ambientale), alle stesse capacità dei sistemi di accumulo, a quelle della rete di assicurare connessione e distribuzione, agli obiettivi reali di sviluppo delle rinnovabili prefissati con il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), che prevede per il 2030 il raggiungimento di 131 GW di capacità rinnovabile installata (di cui 79,2 GW fotovoltaici e 28,1 GW eolici). Il sistema dovrà integrare circa 54 GW di nuova capacità installata rispetto ai circa 77 attuali, arrivando così a coprire il 63% dei consumi elettrici nazionali.
A fronte di questo obiettivo PNIEC per il 2030 il totale delle richieste di connessione alla rete di impianti solari ed eolici ha raggiunto i 354 GW. Per la sola Puglia risultano presentate richieste per oltre 45 GW. Ciò segnala la presenza di progetti eccedentari: oltre ad intasare gli uffici in assenza di criteri stringenti di priorità strategica o di vero e proprio filtro, condizionano la programmazione delle linee di sviluppo della rete.
Delle esposte considerazioni si terrà di seguito conto nel passare in rassegna, per ciascuna fase della procedura di *permitting*, inefficienze registrate e risposte normative e amministrative fornite negli ultimi anni.

2.1.1 La localizzazione e le misure di semplificazione per aree idonee e di accelerazione

Non poche complicazioni amministrative si registrano nella fase della localizzazione degli impianti.

In molte aree, l'installazione di strutture fotovoltaiche o aerogeneratori si scontra con vincoli paesaggistici, ambientali o culturali, specialmente nei territori rurali, montani o prossimi a siti di pregio. Anche laddove gli impianti rispondano a criteri tecnici e ambientali corretti, si registrano frequenti opposizioni da parte delle comunità.

Senza una chiara mappatura del territorio e una pianificazione preventiva, il rischio è che ogni progetto venga valutato come caso a sé stante, generando ritardi, contenziosi e incertezza. Alcuni passi in avanti sono stati compiuti negli ultimi anni: come anticipato al § 2.1 e come si osserverà oltre, si sono manifestati con l'introduzione di singole misure di semplificazione amministrativa limitate ad alcune aree, individuate sulla base di ragioni principalmente relative agli impatti di natura ambientale e culturale, molto meno considerando l'esigenza di una coerenza (e una tendenziale prossimità) tra impianti di produzione di energia rinnovabile, reti di distribuzione, sistemi di accumulo, poli di consumo.

2.1.2 Dalle aree non idonee a quelle idonee: la lunga e tormentata evoluzione

Sul versante della semplificazione del sistema di localizzazione degli impianti FER, l'attuale quadro normativo ha superato l'approccio iniziale, di tipo escludente[18], che prevedeva la sola perimetrazione delle aree non idonee alla localizzazione. Molte regioni hanno esercitato questo potere in senso restrittivo, dichiarando non idonee vaste aree di territorio e frenando di fatto la diffusione delle rinnovabili.

Si è infatti affermato un principio opposto: le regioni devono individuare, in positivo, le aree idonee tramite propria legge, nel rispetto di criteri omogenei stabiliti a livello statale[19].

Per le aree classificate come idonee, il procedimento autorizzativo per la realizzazione degli impianti è semplificato e accelerato: ad esempio, i termini procedimentali sono ridotti di un terzo[20].

Quanto all'identificazione delle aree idonee, il modello inizialmente delineato dal legislatore aveva quindi previsto un processo a due livelli:

- la definizione statale di principi e criteri omogenei tramite decreto ministeriale;
- la successiva individuazione puntuale delle aree idonee e non idonee attraverso leggi regionali.

Nelle more, il decreto legislativo aveva già individuato in via transitoria alcune aree idonee *ex lege*.

I criteri per l'identificazione a regime delle aree idonee sono stati definiti dal decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica del 21 giugno 2024, noto come "decreto aree idonee", che prevede anche poteri sostitutivi statali in caso di inadempienza da parte delle regioni (art. 6); lo stesso è stato successivamente oggetto di revisione in sede giurisdizionale, con annullamento parziale e conseguente ridefinizione di alcuni aspetti sostanziali del rapporto tra i livelli di governo.
In particolare, il decreto aree idonee aveva previsto la facoltà – e non l'obbligo – per le Regioni di considerare come idonee le aree già classificate come tali dal legislatore nazionale in via transitoria. Non poche le incertezze che si sono registrate[21].
In risposta, il legislatore nazionale è intervenuto nuovamente superando il precedente approccio delegato con la definizione direttamente nella legge statale di un elenco di aree idonee minime e inderogabili[22]. Tale intervento normativo mira a garantire uniformità sul territorio nazionale, definendo con certezza le superfici idonee su terraferma e a mare, i limiti per l'agrivoltaico e i relativi regimi semplificati.
Per quanto concerne la pianificazione territoriale, la nuova normativa, mentre conferma numerose categorie di aree già considerate idonee (siti FER esistenti, aree in bonifica, cave, discariche, aree ferroviarie, autostradali, aeroportuali e demaniali), contestualmente introduce altre significative novità, qualificando come idonee *ope legis* (e non più quindi destinate solo ad essere "privilegiate" dalle regioni nelle loro scelte localizzative) aree come edifici, parcheggi e zone industriali/commerciali[23].
Alle regioni spetta il compito di individuare *ulteriori aree idonee*, nel rispetto di criteri che vietano moratorie generali e impongono di salvaguardare il patrimonio culturale e le aree naturali protette.

2.1.3 Le aree di accelerazione

Alla categoria delle aree idonee è stata successivamente affiancata quella delle zone di accelerazione per le energie rinnovabili[24]. L'obiettivo è quello di ottenere risultati tangibili in tempi rapidi, privilegiando l'installazione di impianti nei luoghi in cui l'integrazione ambientale risulta meno problematica. Le zone di accelerazione, infatti, sono aree a basso impatto "ambientale" e "culturale" (come parcheggi, zone industriali, cave dismesse), che vengono assoggettate, in quanto tali, a procedure di autorizzazione ulteriormente semplificati.
In queste aree (ritenute "particolarmente idonee" a ospitare impianti a FER), la cui pianificazione a monte è già sottoposta a valutazione ambientale strategica, i singoli progetti soggetti ad

autorizzazione unica vengono esentati dalle procedure di VIA e *screening*, a patto che rispettino le misure di mitigazione già stabilite in sede di pianificazione generale. La semplificazione si estende anche all'aspetto paesaggistico: per gli interventi in attività libera e PAS ricadenti in questi perimetri, non è infatti richiesta l'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica. L'autorità competente in materia paesaggistica, in tali casi, esprime comunque un parere obbligatorio ma non vincolante.

2.1.4 I limiti nella scelta delle aree idonee e di accelerazione: più semplificazione che localizzazione strategica

Sul piano dell'analisi strategica, l'evoluzione descritta -se ha in parte attenuato alcune debolezze amministrative, riducendo il rischio che all'individuazione delle aree nelle quali il procedimento di *permitting* è semplificato si proceda in modo del tutto differenziato Regione per Regione- conferma quanto anticipato al § 2.1 a proposito della mancanza di un approccio strategico alla pianificazione e localizzazione degli impianti.

In primo luogo, l'individuazione delle aree idonee e di accelerazione è funzionale alla perimetrazione dei siti nei quali è "semplificato" il procedimento amministrativo di autorizzazione, non quindi di quelli nei quali gli impianti vanno vincolativamente installati: l'individuazione dei siti continua ad essere rimessa ai privati.

Certo i privati sono indotti in modo indiretto a preferire, nelle loro scelte allocative, le aree nelle quali la procedura di *permitting* è fortemente semplificata sicché, intervenendo con la perimetrazione delle aree idonee, si finisce inevitabilmente per orientare la localizzazione.

Senonché, i criteri di classificazione delle aree idonee (così come di quelle di accelerazione) sono definiti sulla base di ragioni relative ad esigenze quasi esclusivamente di tutela paesaggistica e territoriale, non anche di ottimizzazione del sistema elettrico, per esempio considerando il grado di prossimità alle reti di distribuzione/trasmissione, agli impianti di accumulo, ai poli di consumo.

È quanto implica, da un lato, crescenti congestioni sulla rete di trasmissione nazionale (RTN), imponendo a Terna continui e onerosi adeguamenti infrastrutturali, dall'altro, periodici fenomeni di *curtailment* (mancata immissione in rete per limiti fisici dell'infrastruttura).

2.2 La valutazione di impatto ambientale per i progetti PNRR e PNIEC

Un passaggio procedimentale fondamentale del procedimento di autorizzazione è la valutazione di impatto ambientale (VIA), volta a identificare, prevenire e mitigare gli impatti ambientali significativi di un progetto: è da sempre considerata uno dei principali colli di bottiglia che rallentano l'autorizzazione degli impianti FER.

Prima del PNRR, i tempi medi per la conclusione dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale sono stati di oltre 2 anni, con punte di quasi 6, cui si sono aggiunti circa 11 mesi mediamente richiesti a monte per la verifica di assoggettabilità a Via. Tempi evidentemente incompatibili, oltre che con le esigenze dei privati, con gli obiettivi di rafforzamento infrastrutturale ed energetico del Paese. Su di essa si sono quindi concentrate molte delle istanze del mondo produttivo e delle pressioni europee a favore di una maggior semplificazione.

2.2.1 Il rafforzamento organizzativo: la Commissione VIA-PNRR e PNIEC

A livello organizzativo è stata istituita la Commissione VIA-PNRR e PNIEC, oltre che la Soprintendenza speciale per il PNRR.
Accanto alla già esistente Commissione VIA-VAS, è stata infatti istituita la Commissione tecnica PNRR-PNIEC, anch'essa posta alle dipendenze funzionali del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) e composta da personale con almeno cinque anni di esperienza professionale e competenze adeguate. La Commissione tecnica PNRR-PNIEC è nata per gestire in via accelerata le valutazioni ambientali (per la VAS è stata istituita un'apposita sotto-commissione) legate a progetti PNRR e Fondo Complementare, all'attuazione del PNIEC, oltre che grandi opere da realizzare in situazioni "emergenziali".

2.2.2 Le innovazioni procedurali

Diverse le innovazioni procedurali introdotte negli ultimi anni.

2.2.2.1 Priorità deboli, dimensionali e formali, non strategiche

Tra le principali innovazioni di tipo procedurale si è provato ad introdurre - al fine di garantire l'accelerazione dei procedimenti - regole di priorità e coordinamento.
L'ordine di trattazione dei procedimenti non dovrebbe seguire infatti un criterio cronologico, dovendo privilegiare i progetti di preminente interesse strategico nazionale e quelli con un forte impatto sul sistema produttivo.
L'attuale quadro normativo prevede che si dia priorità istruttoria alle seguenti tipologie progettuali:

- i nuovi sistemi di accumulo idroelettrico a pompaggio;
- gli impianti per la cattura e lo stoccaggio della CO_2 (CCS);
- i progetti riguardanti la produzione di idrogeno verde o rinnovabile unitamente ai relativi impianti a fonti rinnovabili associati;
- i nuovi impianti idroelettrici fino a 10 MW;

- gli interventi di modifica o potenziamento (*repowering*) eolico e fotovoltaico;
- i progetti fotovoltaici *on-shore* di potenza pari ad almeno 50 MW e i progetti eolici *on-shore* di potenza pari ad almeno 70 MW[25].

Si tratta di criteri in larga misura quantitativi, fondati soprattutto sulla potenza degli impianti e su una ripartizione tra progetti sopra e sottosoglia; sono per lo più privi di reale contenuto strategico. La normativa più recente [26] ha tuttavia previsto che l'ordine di priorità sia ridefinito con decreto interministeriale sulla base di criteri individuati quali l'affidabilità e la sostenibilità tecnica ed economica del progetto in rapporto alla sua realizzazione, il contributo al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione previsti dal PNIEC, la rilevanza ai fini dell'attuazione degli investimenti del PNRR, la valorizzazione di opere, impianti o infrastrutture esistenti.
Il decreto interministeriale non è stato, tuttavia, mai adottato.
Costituisce l'anello mancante del sistema, potendo costituire lo strumento per individuare le tipologie progettuali cui riconoscere priorità strategica. Quelle individuate dalla legge e prima riportate sono, infatti, priorità deboli, dimensionali o formali, non sostanziali: non incorporano criteri legati, ad esempio, alla integrazione — nelle stesse domande — tra impianti di produzione e sistemi di accumulo, ovvero alla coerenza con la conformazione della rete, alla prossimità ai poli di consumo.

2.2.2.2 Affidabilità del proponente e obblighi di autodichiarazione

Tra i criteri di priorità, se non di ammissibilità delle domande di autorizzazione, andrebbe valorizzato, oltre al merito strategico del progetto, anche l'affidabilità del soggetto proponente e la serietà progettuale. In questa prospettiva, è stato introdotto l'obbligo per i proponenti di autodichiarare assetto proprietario e consistenza del capitale sociale e di attestare la legittima disponibilità delle superfici e delle risorse (es. suolo, acqua) necessarie al progetto: l'obiettivo sembra essere quello di individuare, sin dalla partenza, le progettualità realisticamente provviste dei mezzi necessari per la realizzazione degli impianti cui si riferiscono le corrispondenti istanze di VIA, evitando che le stesse vengano usate per "prenotare" terreni[27].
Si tratta di innovazioni apprezzabili, non sempre adeguate, tuttavia, a consentire una effettiva completezza informativa e ad evitare, quindi, alcune opacità, in particolare con riguardo ai soggetti ultimi che controllano l'iniziativa.
Una criticità non marginale tanto più se si considera quanto osservato al § 2.1 a proposito dell'afferenza a ragioni di sicurezza nazionale di almeno alcuni degli impianti da autorizzare.
Si rinvia al § 3.1.3.3. per alcune prospettive.

2.2.3 *Trend* in aumento dei procedimenti definiti, domande pendenti ancora numerose, tempi delle procedure VIA-VAS mediamente lunghi

Volgendo lo sguardo ai numeri delle procedure amministrative definite e di quelle pendenti, emerge che alla crescita significativa delle prime non corrisponde affatto una riduzione delle seconde, al contrario particolarmente numerose.

Questa apparente contraddizione è in realtà il risultato di quel che si è già messo in luce.

Se la crescita del numero delle procedure definite con l'espressione di pareri di VIA o con l'adozione dei provvedimenti di autorizzazione è frutto di alcuni interventi di rafforzamento organizzativo, oltre che di semplificazioni amministrative dirette a neutralizzare specifiche complicazioni registrate nelle singole fasi del procedimento, la mole preoccupante di domande pendenti attesta il deficit di approccio strategico messo in evidenza, in particolare della mancanza di filtri all'ammissibilità delle domande.

Secondo quanto riportato nel bilancio definitivo del 2025 della Commissione tecnica PNRR-PNIEC (aggiornato a gennaio 2026), nel corso dell'anno sono stati emessi 395 pareri di valutazione di impatto ambientale (VIA), sbloccando una potenza complessiva di 20,15 GW, per un valore delle opere pari a circa 35,8 miliardi di euro (che sale a oltre 48,6 miliardi se si includono tutte le altre procedure esitate dalla Commissione).

Più nel dettaglio, la seguente tabella riassume i dati relativi alle pratiche gestite dalla Commissione PNRR-PNIEC per l'anno 2026 (ultimo aggiornamento al 26 febbraio 2026).

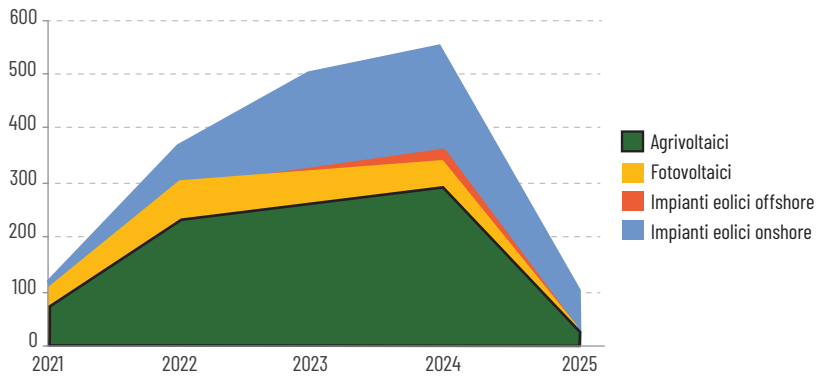
Tabella 1.1

Procedura	In corso	Avviate	Concluse
Definizione contenuti dello studio di impatto ambientale (SIA)	10	0	0
Definizione livello elaborati progettuali	10	0	0
Verifica di assoggettabilità a VIA	34	2	2
Valutazione impatto ambientale	1747	12	28
Verifica di ottemperanza	100	18	18
Varianti	0	0	0
Provvedimento unico ambientale (PUA)	214	0	1

Fonte: MASE

Guardando all'andamento degli ultimi anni, i numeri mostrano un *trend* in crescita: nel 2022 sono stati emessi 88 pareri di VIA dalla Commissione PNIEC, saliti a 100 nel 2023, a 250 nel 2024, e già 179 nei primi mesi del 2025. Anche i Decreti VIA firmati dalla Direzione generale competente del MASE sono aumentati esponenzialmente: da appena 8 decreti nel 2022 a ben 160 nel 2025. Questo indica uno sforzo amministrativo notevole per accelerare le autorizzazioni.
I numeri mostrano un *trend* in crescita anche grazie all'attività della Commissione PNRR-PNIEC. Dai dati emerge, tuttavia, un quadro caratterizzato da un elevato carico di lavoro pendente (procedure "In corso"), concentrato principalmente sulla procedura di VIA (che rappresenta l'82,8% delle richieste in corso) e in secondo luogo sul Provvedimento unico ambientale (10,2%).
Per quanto riguarda le procedure di VIA in corso, il 68,5% delle stesse risultano nella fase di "Istruttoria tecnica CTPNRR-PNIEC", mentre l'8,2% dei procedimenti è in corso presso la Presidenza del Consiglio dei ministri[28].

Figura 1.1



Fonte: MASE

Un carico che si ripercuote sui tempi: il procedimento continua a presentare una durata media significativa, circa 1016 giorni tra la data di avvio e il provvedimento finale.
In sintesi, l'istituzione della Commissione tecnica PNRR-PNIEC ha certamente contribuito a rimuovere un collo di bottiglia strutturale che rallentava l'attivazione degli investimenti PNRR e PNIEC. L'esistenza di una Commissione dedicata e *mission-oriented* ha reso l'azione amministrativa più coerente, oltre ad aver consentito l'accumulo di *know-how* tecnico e giuridico e uniformità di prassi.
Come già evidenziato, non mancano persistenti criticità, in particolare relative alla mancata

definizione di criteri di priorità strategica, se non di vero e proprio filtro, nella trattazione delle domande: si tornerà sul punto nel successivo § 3.1.

2.3 Autorizzazioni: le novità del TUR

Centrale per l'attuazione degli obiettivi posti nel *Green Deal* europeo è la razionalizzazione del regime autorizzativo.

Il D. Lgs. 190/2024, il Testo unico rinnovabili, ha riorganizzato la materia riducendo i regimi autorizzativi da quattro a tre: attività libera, procedura abilitativa semplificata (PAS) e autorizzazione unica (AU).

L'attività libera riguarda gli interventi di minore complessità e la cui realizzazione non è subordinata all'acquisizione di permessi o autorizzazioni.

Si applica tuttavia la PAS se gli interventi ricadono su beni tutelati ai sensi della parte II del Codice dei beni culturali e del paesaggio, in aree naturali protette, all'interno di siti Natura 2000, o se interferiscono con opere pubbliche/vincoli stradali.

La PAS si applica a impianti di minore potenza: i lavori possono iniziare dopo il decorso di un termine di 30 giorni dalla presentazione dell'istanza al Comune, senza che sia stato intervenuto un provvedimento di diniego.

L'AU, di competenza regionale, è riservata agli impianti sopra determinate soglie di potenza. Il procedimento si svolge in sede di conferenza dei servizi, con una durata massima di 90 giorni, esclusi i tempi della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA).

Una novità sostanziale introdotta dal Testo unico FER riguarda la qualificazione degli interventi FER: sono ora dichiarati non solo di pubblica utilità, indifferibili e urgenti, ma anche di "interesse pubblico prevalente". Questa qualificazione rafforza la posizione delle rinnovabili nel bilanciamento con altri interessi concorrenti.

Il quadro normativo che disciplina la valutazione di impatto ambientale (VIA) e le procedure connesse, come la verifica di assoggettabilità e la valutazione di incidenza (VIncA), è stato oggetto di una profonda razionalizzazione finalizzata ad accelerare lo sviluppo delle fonti rinnovabili, in attuazione delle direttive europee RED II e RED III e del Testo unico FER. Il principio cardine della riforma è la concentrazione dei procedimenti: l'autorizzazione unica (AU) funge ora da contenitore onnicomprensivo, assorbendo al suo interno gli esiti della VIA, dello *screening* preliminare e, laddove necessaria per la tutela dei siti Rete Natura 2000, anche della VIncA. Analogamente, per i progetti di competenza regionale, lo strumento del provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) consente di integrare in un unico atto tutti i titoli abilitativi, inclusi quelli di natura ambientale.

Per quanto concerne i regimi semplificati, ovvero l'attività libera e la procedura abilitativa semplificata (PAS), il legislatore ha previsto un'esenzione dalle valutazioni ambientali disciplinate dal Codice dell'ambiente (Titolo III). Tale semplificazione non è assoluta: resta infatti ferma l'obbligatorietà della valutazione di incidenza (VIncA) qualora l'intervento insista su aree della Rete Natura 2000. Nel caso della PAS, l'acquisizione delle determinazioni relative alla VIncA diviene una condizione propedeutica: il proponente deve esserne già in possesso prima di presentare la pratica presso gli uffici comunali.
Da ultimo, il Testo unico rinnovabili ha sancito l'obbligo di gestione digitale delle procedure amministrative relative agli impianti FER tramite il c.d. Sportello Unico delle Energie Rinnovabili (SUER), in linea con il processo di digitalizzazione e semplificazione della pubblica amministrazione.
La tempistica media per completare l'*iter* autorizzativo degli impianti continua, tuttavia, ad essere molto lunga.

2.3.1 Passi in avanti e persistenti criticità: dissensi tra MIC e MASE, silenzio assenso, impatto del contenzioso amministrativo

Nonostante un numero consistente di autorizzazioni già rilasciate, vi sono ancora strozzature in alcune fasi successive o parallele.
Ad esempio, circa 4 GW di progetti con VIA positiva sono in attesa del parere vincolante del Ministero della cultura (relativo ai profili paesaggistici o archeologici): l'ottenimento tardivo o la mancata espressione di tali pareri può bloccare l'emissione del decreto finale.
Altri 6,7 GW (riferiti a 91 progetti) si trovano al vaglio del Consiglio dei Ministri, una situazione che si verifica nei casi in cui il dissenso tra MASE e MIC impone l'intervento collegiale del Governo.
Un ulteriore aspetto critico emerso è il meccanismo del silenzio – assenso per alcuni pareri (ad esempio, i nulla osta paesaggistici di competenza del Ministero della Cultura e delle Soprintendenze): la normativa prevede che, trascorsi i termini senza risposta, il procedimento possa avanzare assumendo esito favorevole, ma una giurisprudenza incerta e spesso contraria su questa materia rende di fatto inapplicabile il silenzio – assenso nei casi di dissenso implicito degli enti culturali.
Inoltre, i ricorsi legali stanno diventando uno strumento diffuso per "forzare" l'amministrazione: sono già 404 i ricorsi presentati alla giustizia amministrativa per ottenere il riconoscimento del ritardo nelle procedure e il conseguente ordine del giudice a concluderle. Questo utilizzo massiccio del contenzioso, se da un lato tutela i promotori, dall'altro rischia di alterare le priorità di

lavorazione dei fascicoli e di ingolfare ulteriormente il sistema decisionale.
Si rinvia al successivo § 3 per le prospettive di attenuazione di alcune delle indicate criticità.

2.4 Gli investimenti nelle reti del PNRR, anche dopo il Repower UE

Dell'esigenza di puntare su generazione di energia rinnovabile, non solo sugli impianti, ma anche sulle reti, il PNRR (con la Missione 2, Componente 2) ha tenuto conto nel calibrare i robusti investimenti.
Va considerato che, nel settore dell'energia, il PNRR, dalla sua genesi nel 2021 fino alle recenti modifiche, ha subito significative modifiche essendo emersa un'esigenza di adattamento rispetto a variabili esterne imprevedibili. Il mutamento più incisivo è stato rappresentato dalla revisione del dicembre 2023 con l'introduzione della missione REPowerEU, finalizzata a ridurre la dipendenza dai combustibili fossili russi e a sostenere la transizione verso l'energia pulita.
Quanto alle reti elettriche, il principale intervento è rappresentato dall'investimento sul rafforzamento delle *smart grid* (M2C2-I.2.1), cui sono stati destinati circa 3,6 miliardi di euro, poi aumentati a oltre 4 miliardi con la rimodulazione cui si è fatto riferimento. L'obiettivo è aumentare la capacità della rete di accogliere nuova energia da fonti rinnovabili attraverso interventi di digitalizzazione, automazione e potenziamento delle infrastrutture di distribuzione. In questo ambito si è puntato, in particolare, sull'adeguamento delle cabine primarie, sulla gestione intelligente dei flussi energetici e sull'incremento della capacità di ospitare nuova generazione distribuita. A questo intervento si affianca quello relativo alla resilienza della rete, finalizzato a rendere il sistema più resistente agli eventi climatici estremi attraverso opere di messa in sicurezza e ammodernamento di migliaia di chilometri di infrastrutture.
Lo stesso REPowerEU ha introdotto un finanziamento specifico di 0,50 miliardi per il Tyrrhenian Link, il collegamento sottomarino tra Sicilia, Sardegna e Campania.
Un forte impulso è stato dato al Parco agrisolare (M2C1-I.2.2), il cui stanziamento è cresciuto di 0,85 miliardi raggiungendo i 2,35 miliardi totali, triplicando il *target* di capacità installata.
Particolarmente rilevanti le misure legate all'integrazione tra agricoltura ed energia. L'investimento sull'Agrivoltaico (M2C2-I.1.1) ha registrato un interesse di mercato superiore alle previsioni: il bando del 2024 ha portato all'ammissione di 540 progetti per una potenza totale di 1.548 MW, superando l'obiettivo fissato dal PNRR del 50%. Analogamente, il Parco Agrisolare ha visto un forte potenziamento delle risorse, confermandosi come una delle misure trainanti grazie all'introduzione di un ulteriore investimento specifico nella revisione di novembre 2025.
In sintesi, la gestione delle risorse energetiche nel PNRR post-Repower UE si è caratterizzata

per un approccio adattivo: il *focus* si è spostato da linee tecnologiche ancora immature (come alcune applicazioni dell'idrogeno) a interventi abilitanti (reti e semplificazioni) e a misure con una domanda effettiva e immediata (agrivoltaico, autoconsumo diffuso).

3 Le prospettive future. Un *mix* di energia continuativa e programmabile, economica e sostenibile

Guardando al futuro, l'obiettivo è, come si è detto, poter contare su un *mix* energetico che consenta un approvvigionamento di energia continuativa e programmabile, economica e sostenibile, riducendo per quanto possibile la dipendenza da forniture estere.
Almeno tre gli aspetti di cui darsi carico nell'affrontare il problema energetico: la compatibilità del sistema di produzione con gli obiettivi di sostenibilità ambientale, la continuità e programmabilità dei flussi di approvvigionamento, la sostenibilità economica per le imprese e le famiglie italiane del prezzo di acquisto dell'energia.
Se certo, occorre proseguire lungo il sentiero tracciato, innalzando la produzione di energia da fonti rinnovabili, è necessario, al contempo, valutare ulteriori misure idonee a garantire continuità e stabilità di generazione elettrica, oltre che a innalzare il livello di autonomia energetica: nel dibattito in corso si discute, al riguardo, di piccoli reattori nucleari modulari (*small modular reactors*, SMR), delle iniziative in corso in altri Paesi, tra cui la recente strategia tedesca di costruzione di centrali elettriche alimentate a gas.
Sono scelte a carattere fortemente politico. Il che non esclude che debbano essere condotte sulla base di analisi e comparazioni oggettive e tecniche circa i reali rischi che per ciascuna delle fonti di generazione elettrica si prospettano.
Senza sottovalutare, d'altra parte, i pericoli connessi all'inerzia e alla conseguente persistenza di una condizione di dipendenza energetica che, come già sperimentato, costituisce fattore di severa vulnerabilità.
Tanto premesso, le prospettive di seguito tracciate attengono:

- al rafforzamento del sistema italiano di produzione di energia da fonti rinnovabili (§ 3.1);
- agli investimenti nelle reti elettriche, nelle connessioni flessibili e negli strumenti di gestione avanzata dell'infrastruttura (§ 3.2);
- agli investimenti nel sistema infrastrutturale delle fonti convenzionali, ove necessari per garantire continuità, flessibilità e sicurezza del sistema energetico (§ 3.3);
- alla riduzione degli alti livelli di prezzo dell'energia in Italia (§ 3.4);

- alle forme di coordinamento tra condizione energetica del Paese e profonda transizione tecnologica in atto (§ 3.5).

3.1 Proseguire nell'innalzare i livelli di produzione di energia da rinnovabili

È in primo luogo necessario proseguire, per le plurime ragioni illustrate nei precedenti paragrafi, nelle politiche di rafforzamento della capacità nazionale di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Al § 2.1 sono stati segnalati i limiti di carattere strategico dell'approccio che ha influenzato la definizione delle principali linee di intervento degli ultimi anni. Non sono mancate, in particolare, misure dirette a semplificare singole fasi della procedura di *permitting*, oltre che a rafforzare alcune strutture amministrative preposte, in particolare quella deputata ad esprimete la valutazione di impatto ambientale. Ciò nonostante, pende una mole di domande di autorizzazione sproporzionata in eccesso rispetto alle capacità di risposta del sistema amministrativo, alle stesse capacità dei sistemi di accumulo, a quelle della rete di assicurare connessione e distribuzione, agli obiettivi reali di sviluppo delle rinnovabili prefissati con il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC).

Si è detto che l'afferenza alla sicurezza nazionale degli obiettivi di sviluppo delle rinnovabili non esige necessariamente un ripensamento *funditus* del settore e una riconsiderazione della natura stessa del ruolo del privato. Non è necessario, in particolare, stravolgere l'attuale sistema che riconosce la proprietà privata degli impianti ai privati, chiamati a chiedere l'autorizzazione a installarli (anziché a competere per conseguire la "concessione" a gestire strutture pubbliche). Occorre, tuttavia, che il sistema pubblico valuti in modo adeguato e strategico la coerenza tra i reali obiettivi pubblici di sviluppo della capacità rinnovabile da installare e i nuovi impianti di produzione da autorizzare, così come tra localizzazione di questi ultimi e quella degli impianti di accumulo, dei punti di connessione alla rete di distribuzione, dei poli industriali o residenziali di assorbimento della nuova energia prodotta.

Le prospettive non possono, quindi, consistere nella sola (per quanto utile) individuazione di ulteriori misure procedimentali e organizzative volte ad attenuare alcune specifiche complicazioni che ancora si registrano nelle singole fasi della procedura di *permitting*; devono consentire anche di recuperare il segnalato deficit di approccio strategico.

È cruciale sopperire a un deficit di programmazione pubblica a monte che si è manifestato, tra l'altro:

- nella identificazione delle aree a regime amministrativo semplificato (idonee e di accelera-

zione) sulla base di ragioni relative ad esigenze quasi esclusivamente di tutela paesaggistica e territoriale, non anche di ottimizzazione del sistema elettrico, per esempio considerando il grado di prossimità alle reti di distribuzione, agli impianti di accumulo, ai poli di consumo;
- ancor più nella mancata definizione di sostanziali priorità di trattazione e accoglimento delle istanze di autorizzazione, comprensive di criteri legati, ad esempio, alla integrazione -nelle stesse domande- tra impianti di produzione e sistemi di accumulo, ovvero alla coerenza con la conformazione della rete e alla prossimità ai poli di consumo.

È un cambio di passo necessario se si tiene conto di quanto, nel nuovo scenario geopolitico, sia cruciale assicurare un più rapido e stabile innalzamento dei livelli di produzione di energia da rinnovabili (si rinvia al § 1.1.4. per i ritmi attuativi osservati negli ultimi dieci anni e per quelli necessari a centrare gli obiettivi PNIEC).

3.1.1 Puntare sul *repowering*

Quanto alle misure sostanziali su cui puntare per accelerare la produzione da fonti rinnovabili, è utile considerare la convenienza di alcune soluzioni tecnologiche che consentono un aumento della produzione di energia rinnovabile senza un proporzionale innalzamento dell'impatto paesaggistico.

Il riferimento è, in particolare, al *repowering* delle rinnovabili consistente nell'ammodernamento di un vecchio impianto, sostituito con un impianto più evoluto tecnologicamente: consente di aumentare la produzione di energia elettrica a parità di superficie.

Secondo stime Terna, la sostituzione dei vecchi pannelli fotovoltaici comporterebbe un incremento della potenza di generazione di oltre il 50%.

Anche per la generazione eolica, secondo Terna, il *repowering* di un parco eolico di precedente generazione consentirebbe -grazie alle nuove tecnologie- di aumentare oltre il doppio la potenza installata a parità di occupazione di suolo[29].

3.1.2 Investire su accumulo e reti: il *curtailment*

Non va, del resto, trascurato che gli impianti da fonti rinnovabili, essendo dipendenti dalla disponibilità della risorsa naturale (sole e vento), producono per un numero limitato di ore e non sono programmabili.

Occorre, in particolare, evitare che i nuovi impianti finiscano per non essere adeguatamente utilizzabili generando energia in aree geografiche e in fasce orarie nelle quali energia ce n'è già in abbondanza.

Attualmente, nonostante l'aumento degli impianti di produzione da fonti rinnovabili, la cosiddetta «riserva nazionale di energia elettrica» (ossia la capacità in eccesso rispetto al carico di punta necessario per soddisfare i consumi), tempo fa pari a oltre 20.000 MW, si è sostanzialmente azzerata. Il che spiega del resto perché il sistema nazionale, per essere gestito in sicurezza, ha oggi bisogno del supporto continuativo dell'*import*, assicurato in gran parte dal nucleare francese.

Per effetto della corsa alla realizzazione di impianti di produzione eolica e fotovoltaica, si è passati in particolare da un modello basato su pochi e grandi impianti di generazione elettrica a un modello di generazione fortemente distribuito: in numeri, gli impianti connessi alla rete elettrica nazionale sono cresciuti dal 1999 a oggi da meno di 700 a oltre 2.300.000 di unità. I soli impianti fotovoltaici connessi al 31 gennaio 2026 erano 2.103.705, per 43,84 GW.

La moltiplicazione degli impianti di generazione impone un *massiccio adeguamento della capacità di accumulo e di quella di trasporto*.

Quanto agli *accumuli*, il disallineamento geografico tra luoghi di produzione (prevalentemente nel Centro-Sud e nelle Isole) e quelli di maggior consumo (Nord) determina frequenti episodi di sovrapproduzione (*over-generation*) nelle ore centrali della giornata, costringendo il gestore al c.d. *curtailment***,** ovvero al "taglio" dell'energia pulita prodotta per evitare sovraccarichi alla rete. Senza sistemi di accumulo adeguati, il margine di sicurezza del sistema dipende dal pronto intervento delle centrali termoelettriche[30].

A gennaio 2026[31], la *capacità complessiva di accumulo elettrico in Italia* era pari a circa 71 GWh, di cui 53 GWh derivanti da impianti di pompaggio idroelettrico tradizionale e 18 GWh da batterie elettrochimiche. I sistemi di pompaggio sono storicamente concentrati nel Nord Italia, sia per fattori orografici sia per vicinanza alla domanda industriale (in gran parte realizzati negli anni '60-'80). Guardando al futuro, il fabbisogno di *storage* è destinato a crescere in modo sostanziale per accompagnare l'incremento di produzione rinnovabile, fornire flessibilità e gestire l'*over-generation*. Le proiezioni del PNIEC[32] indicano la necessità di raggiungere una capacità di accumulo complessiva di circa 122 GWh entro il 2030. Di questi, oltre ai 50 GWh garantiti dai pompaggi esistenti, il sistema dovrà integrare 50 GWh da nuovi impianti di grande taglia (*utility-scale*) e circa 14 GWh derivanti da sistemi di accumulo distribuiti di piccola taglia.

Quanto alla *capacità di rete*, il descritto disallineamento geografico tra luoghi di produzione e quelli di maggior consumo genera ricorrenti problemi di congestione.

Alla moltiplicazione degli impianti di generazione deve corrispondere, quindi, una adeguata capacità di rete, sì da assicurare che quantitativi crescenti di energia possano essere trasportati

su lunghe distanze dalle aree ad alta produzione rinnovabile a quelle ove si concentra il consumo di energia[33].

A rendere necessari gli investimenti in infrastruttura è anche l'impatto crescente del cambiamento climatico sulla rete. Nel solo 2024 sono stati osservati in Italia circa 350 eventi meteo-severi, un numero sei volte superiore rispetto al 2015, con impatti diffusi su comunità locali, attività economiche e infrastrutture critiche. La rete elettrica nazionale rappresenta uno dei sistemi più esposti.

3.1.3 Ridurre le criticità amministrative. Valutazioni ambientali: migliorare efficienza e selettività del sistema

Cruciale è por mano alle criticità che ancora si registrano (nonostante i tanti passi in avanti fatti negli ultimi anni) sul fronte della capacità amministrativa di fronteggiare la tumultuosa crescita infrastrutturale legata all'aumento della generazione da rinnovabili: localizzazione, autorizzazione, valutazione di impatto ambientale sono i principali ambiti su cui si concentrano persistenti criticità.

Quanto alle *valutazioni ambientali*, le novità organizzative, in particolare con l'istituzione di un'apposita Commissione PNRR-PNIEC, non hanno mancato di dare risultati positivi come dimostrato dal *trend* in crescita delle autorizzazioni rilasciate.

Come illustrato ponendo in evidenza talune lacune nell'approccio strategico al governo del settore (§§ 2.1., 2.1.3., 2.2.2.1. 2.2.3.), persistono tuttavia alcune significative criticità tanto organizzative quanto procedurali, attestate dall'alto carico di domande pendenti sottoposte a valutazione di impatto ambientale (1747).

Uno *stock* di arretrato dovuto principalmente:

- al sottodimensionamento numerico della Commissione rispetto alla numerosità e complessità dei progetti, oltre che alla carenza di dotazioni adeguate (come evidenziato anche da *Cons. Stato n. 6503/2025* che, nel condannare il MASE per i ritardi nell'adozione dei provvedimenti VIA, ha rivolto *"un monito all'amministrazione, affinché consideri seriamente ogni modalità organizzativa per osservare al meglio le tempistiche stabilite dalla legge";*
- alla consistenza sproporzionata dei flussi di istanze in entrata e alla mancanza predeterminazione di criteri stringenti di priorità, se non di vero e proprio filtro di ammissibilità.

Su queste principali criticità è necessario intervenire.

3.1.3.1 Investire nelle strutture amministrative: portare a pieno regime la Commissione PNRR-PNIEC

Fondamentale è rafforzare l'organico della Commissione, completandone la dotazione organica e rendendola stabile con fluidi meccanismi di *turnover* e di finanziamento.
La Commissione dispone di 50 membri su 70 previsti: con organico completo la produttività stimata crescerebbe di circa il 28% (670 pareri/anno vs 500 attesi a fine 2025, seppure in crescita rispetto ai circa 340 del 2024).
In questa prospettiva, è quanto mai importante e urgente procedere alla nomina dei 20 Commissari mancanti necessari al completamento dell'organico della Commissione, oltre che superare l'ulteriore criticità rappresentata dalla cessazione anticipata dal mandato di 13 Commissari aggregati, rispetto alla scadenza naturale dell'intera Commissione.

3.1.3.2 Definire criteri di priorità strategica o introdurre un meccanismo di filtro alla presentazione delle istanze

Come anticipato, il numero di istanze presentate resta di gran lunga sproporzionato rispetto alle capacità di risposta del sistema amministrativo, alle capacità di accumulo, a quelle della rete di assicurare connessione e distribuzione, agli obiettivi reali di sviluppo della generazione di energia rinnovabile, prefissati con il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC)
Le principali difficoltà operative riscontrate nell'attività della Commissione PNRR-PNIEC mettono in evidenza un problema strutturale di qualità e numerosità delle istanze, che incide negativamente sulla rapidità dei procedimenti e sulla capacità di concentrare le risorse amministrative sui progetti effettivamente realizzabili. La pressione esercitata dalle scadenze europee ha favorito la presentazione di iniziative spesso immature, con un conseguente aumento delle richieste di integrazione e del contenzioso.
Le regole di priorità introdotte sono legate a criteri in larga misura quantitativi, fondati soprattutto sulla potenza degli impianti e su una ripartizione tra progetti sopra e sottosoglia; in assenza del decreto ministeriale cui si è fatto riferimento al § 2.2.2.1. mancano priorità di tipo strategico legate, ad esempio, alla integrazione -nelle stesse domande di autorizzazione- tra impianti di produzione e sistemi di accumulo, ovvero alla coerenza con la conformazione della rete, alla prossimità ai poli di consumo, ovvero ancora per talune tipologie di istanze, per esempio quelle delle comunità energetiche.
Vanno quindi introdotte valutando di costruirle come criteri attorno ai quali far operare un vero e proprio filtro di ammissibilità delle domande.

Come si dirà al successivo § 3.1.3.5., i meccanismi introdotti per attenuare il fenomeno della c.d. saturazione virtuale, per quanto costituiscano un passo in avanti, non appaiono ancora orientati in tale direzione.

3.1.3.3 Irrobustire gli obblighi di trasparenza proprietaria della struttura del proponente

Come messo in evidenza al § 2.2.2.2, è stato già introdotto l'obbligo per i proponenti di autodichiarare assetto proprietario e consistenza del capitale sociale, oltre che di attestare la legittima disponibilità delle superfici e delle risorse necessarie al progetto.
Si tratta di prescrizioni non sempre adeguate, tuttavia, a consentire una effettiva completezza informativa e ad evitare, quindi, alcune opacità in particolare con riguardo ai soggetti ultimi che controllano l'iniziativa. Sotto il profilo economico-finanziario, allo scopo di disincentivare eventuali pratiche speculative, l'avvio dell'*iter* autorizzatorio andrebbe subordinato alla trasparenza proprietaria della struttura del proponente, oltre che alla dimostrazione di un'adeguata solidità patrimoniale.

3.1.3.4 Evitare lo stravolgimento della programmazione amministrativa dovuto all'abnorme contenzioso

Tra le criticità sistemiche che mettono a dura prova l'adeguato funzionamento del sistema delle valutazioni di impatto ambientale assume un rilievo affatto marginale l'incidenza del contenzioso amministrativo sulla programmazione dei lavori.
L'aumento dei ricorsi ha creato una situazione paradossale in cui l'agenda della Commissione è dettata dalle scadenze perentorie imposte dai tribunali piuttosto che dai criteri definiti dalla legge.
L'esecuzione delle sentenze di condanna a provvedere emesse dal giudice amministrativo ai sensi dell'art. 31 c.p.a., in linea con un consolidato orientamento che impone la conclusione dei procedimenti VIA entro il termine legale di 130 giorni — senza che possano rilevare carenze organizzative o priorità settoriali — ha determinato un effetto di sostanziale "schiacciamento" del sistema sul contenzioso da silenzio-inadempimento.
Al 31 agosto 2025, secondo i dati forniti dalla stessa Commissione tecnica PNRR-PNIEC, risultavano pendenti 420 ricorsi, di cui 108 già definiti con sentenza. Inoltre, circa il 28% dei pareri resi nei primi otto mesi del 2025 è stato adottato in esecuzione di ordini a provvedere impartiti con sentenze di condanna del giudice amministrativo.
Tale situazione si è anche tradotta in un fattore di rallentamento delle istruttorie in corso e di

stravolgimento delle stesse linee di priorità della transizione energetica individuate dalla legge. È quindi necessario individuare misure che, in sede di esecuzione delle sentenze, preservino comunque la proporzione minima tra progetti prioritari e non prioritari.
La situazione sarebbe ancor più paradossale se si introducessero più stringenti criteri di priorità strategica e si lasciasse che a neutralizzarne il rilievo fossero i meccanismi di composizione del contenzioso amministrativo.

3.1.3.5 Ridurre la c.d. saturazione virtuale con criteri anche qualitativi

Come chiarito al § 2.1., e come si riprenderà al § 3.2 in tema di reti e connessioni flessibili, il numero delle domande, oltre ad essere sproporzionato alla capacità amministrativa e agli obiettivi PNIEC, non è in linea con la capacità della rete di assicurare connessione e distribuzione.
La saturazione non è solo quella *reale*; implicazioni critiche sono prodotte anche da quella c.d. virtuale.
Se la prima si ha quando la rete è realmente al limite delle sue possibilità tecniche e non può accogliere ulteriore energia senza rischi per la stabilità del sistema, la seconda (c.d. *saturazione virtuale*), invece, si determina per effetto dei meccanismi di prenotazione della capacità di rete. Chi ha già una richiesta accettata occupa spazio di connessione anche se non intende o non può realizzare l'impianto nel breve periodo. Nel dettaglio, il problema si crea perché, per effetto dell'ordine di priorità cronologica seguito nell'assegnazione delle soluzioni di connessione, un progetto che non avanza nell'*iter* autorizzativo e nella successiva realizzazione finisce per tenere a tempo indeterminato prenotata la capacità di connessione.
La rete elettrica finisce per essere congestionata dal punto di vista amministrativo e contrattuale, pur non essendo satura dal punto di vista fisico. È una condizione con severe implicazioni poiché risorse infrastrutturali potenzialmente utilizzabili rimangono inutilizzate
Il D.L. 20 febbraio 2026, n. 21, è intervenuto, al riguardo, prevedendo che Terna e i principali gestori debbano pubblicare periodicamente la capacità reale disponibile, imponendo ai richiedenti di presentare l'istanza autorizzativa entro il termine perentorio di 90 giorni dalla data di accettazione della soluzione di connessione, pena la decadenza automatica della stessa. Allo stesso modo, è istituito un vincolo di accessorietà: se il titolo autorizzativo decade (ad esempio per mancato inizio dei lavori), perde efficacia anche la relativa soluzione di connessione.
È sicuramente un passo in avanti significativo. Non riduce, da sé solo, i problemi di carenza strategica segnalati nei paragrafi precedenti. Libera la rete da prenotazioni inutilizzate, consente quindi l'ingresso di nuovi impianti, ma lascia aperta la possibilità che a prevalere non siano le

soluzioni più avanzate sotto il profilo tecnico, quelle in particolare più coerenti con gli obiettivi di lungo periodo della transizione energetica, come l'integrazione degli accumuli o l'ottimizzazione dei flussi.
Disponendo la decadenza della connessione quando il progetto non ottiene l'autorizzazione o non avanza, il decreto del 2026 introduce un meccanismo di "pulizia" del sistema; ne affida, tuttavia, il funzionamento ad un criterio di "'avanzamento procedurale", che non costituisce, tuttavia, da sé solo una priorità strategica di qualità energetica del progetto. Si privilegia chi è più veloce (in assenza di interventi correttivi, anche per mano giudiziaria), non necessariamente chi è migliore in termini di contributo all'efficienza complessiva della rete o alla flessibilità del sistema.

3.1.3.6 Interoperabilità, automazione intelligente e standardizzazione per una effettiva digitalizzazione

È necessaria, inoltre, una forte digitalizzazione e messa a sistema delle piattaforme autorizzative. Un elemento critico è tuttavia la mancanza di standardizzazione delle procedure.
Con decreto MASE del 23 ottobre 2024 è stata istituita la Piattaforma SUER (Sportello Unico per l'Energia Rinnovabile, gestito dal GSE): un portale digitale unico per la presentazione delle istanze previste dal D.Lgs 28/2011 e dal D.Lgs 199/2021 (recepimento RED II). SUER abilita il caricamento telematico delle pratiche e l'instradamento verso le amministrazioni competenti, con tracciamento degli stati pratica. L'avvio è operativo; l'interoperabilità piena con i sistemi regionali, con i portali edilizi (SUE/SUAP) e con le piattaforme di rete (TSO/DSO) è un *work-in-progress* previsto dal decreto e dall'architettura di interoperabilità nazionale per gli sportelli unici.
In termini pratici: lo "sportello unico" esiste e accorpa la presentazione; la piena integrazione dei flussi con i sistemi territoriali e di rete è in corso di implementazione, condizione necessaria per ridurre materialmente passaggi e duplicazioni.
Esistono quindi portali come SUER e piattaforme regionali o nazionali, ma non sono sufficienti né pienamente interoperabili.
Idealmente, servirebbe un sistema informativo integrato a livello nazionale dove far confluire tutte le domande, pareri, stati di avanzamento, ecc., accessibile sia agli enti coinvolti sia (in opportuna forma) ai proponenti per monitorare.
Inoltre, dovrebbero essere implementati algoritmi di automazione intelligente per gestire ad esempio il riconoscimento di pratiche incomplete o "fantasma" (istanze presentate solo per occupare capacità senza reale progetto dietro), così da poterle *stralciare* o sospendere rapi-

damente. Una maggiore interoperabilità consentirebbe anche di individuare colli di bottiglia in tempo reale: ad esempio, se una pratica è ferma in attesa di un parere di un ente, il sistema potrebbe segnalarlo e dopo un certo tempo applicare meccanismi sostitutivi o solleciti automatici. È inoltre necessario standardizzare definendo regole e oggetti procedurali uniformi su tutto il territorio nazionale, in modo che tempi e contenuti delle istruttorie siano prevedibili per proponenti e amministrazioni.

3.1.3.7 Rendere convenienti le installazioni di nuovi impianti FER: i prezzi zonali

Nel promuovere ritmi più sostenuti di crescita dei livelli di capacità installata di rinnovabili sarebbe utile affiancare alle innovazioni amministrative descritte dei segnali di prezzo. Non vanno trascurate, infatti, le ragioni sottese alle frequenti resistenze delle comunità locali, preoccupate dell'impatto paesaggistico degli impianti e, più in generale, di un apparente squilibrio tra costi territoriali e benefici economici percepiti localmente.
Anche in questa prospettiva può essere utile valorizzare il meccanismo dei prezzi zonali, che consente di far emergere in modo più puntuale le differenze territoriali tra aree di produzione, aree di consumo e vincoli della rete. Nel mercato elettrico italiano, infatti, i prezzi zonali sono già utilizzati per valorizzare l'energia nelle diverse zone di mercato, mentre il PUN ha fino ad oggi rappresentato il prezzo unico di riferimento per gli acquisti di energia e, quindi, per i consumatori finali. Il PUN è calcolato come media dei prezzi zonali ponderata per le quantità acquistate nelle diverse zone.
Il percorso di superamento del PUN è già stato avviato dal 2025. La disciplina vigente attribuisce tuttavia ad ARERA il compito di definirne termini, modalità e criteri di progressivo superamento, tenendo conto anche delle diverse categorie di clienti finali e del loro contributo alla flessibilità e all'efficienza del sistema.
Il meccanismo, una volta consolidato, può quindi contribuire a rendere più visibile il contributo territoriale delle fonti rinnovabili, soprattutto nelle aree interessate da maggiori investimenti. In questa prospettiva, i prezzi zonali possono essere individuati come uno degli strumenti utili a restituire a cittadini e imprese parte del valore creato nel loro territorio, all'interno di una più ampia strategia di condivisione dei benefici, programmazione degli investimenti di rete e localizzazione più ordinata degli impianti.

3.2 Investire nelle reti elettriche e nelle connessioni flessibili

Lo sviluppo delle reti elettriche assume rilievo crescente nel quadro dell'evoluzione del sistema energetico nazionale. Come già osservato, l'aumento della produzione da fonti rinnovabili, la

progressiva elettrificazione di alcuni usi finali e la crescita di nuovi carichi elettrici richiedono una rete in grado di gestire flussi più variabili, distribuiti e bidirezionali. Il tema non riguarda soltanto la realizzazione di nuova infrastruttura, ma anche l'utilizzo più efficiente della rete esistente, la riduzione dei tempi di connessione e il coordinamento tra rete di trasmissione e reti di distribuzione.

La dimensione degli interventi programmati conferma la rilevanza del tema. Il Piano di sviluppo Terna 2025-2034 prevede oltre 23 miliardi di euro di investimenti, con l'obiettivo di portare la capacità di scambio tra zone di mercato da circa 16 a 39 GW e di aumentare di circa il 40% la capacità di interconnessione con l'estero. Si tratta di interventi che concorrono a rafforzare la sicurezza del sistema e a ridurre l'esposizione a colli di bottiglia infrastrutturali, integrando quanto già previsto dagli investimenti PNRR e REPowerEU sulle reti.

Accanto agli investimenti fisici, assumono rilievo gli interventi di digitalizzazione e gestione avanzata dell'infrastruttura: sistemi di monitoraggio, controllo in tempo reale, automazione, *dynamic line rating* e migliore coordinamento operativo tra trasmissione e distribuzione. Queste soluzioni possono aumentare la capacità effettiva della rete, migliorare la gestione dei flussi e rendere più efficiente l'utilizzo degli asset esistenti.

Un ulteriore profilo riguarda le connessioni flessibili, che consentono di collegare impianti, accumuli e carichi modulabili accettando limiti variabili in funzione dello stato della rete. Il tema si collega alle criticità già richiamate in materia di saturazione virtuale (§ 3.1.3.5.): secondo stime richiamate in sede europea, la presenza di capacità di connessione prenotata ma non utilizzata può determinare un sovracosto fino al 35% nello sviluppo della rete. Le connessioni flessibili possono quindi contribuire a ridurre tempi di attesa e costi di sistema, orientando la capacità disponibile verso progetti più maturi e coerenti con le esigenze della rete.

Gli investimenti nelle reti elettriche vanno quindi considerati in una prospettiva di sistema: accompagnano lo sviluppo della generazione rinnovabile, sostengono la sicurezza e la resilienza dell'infrastruttura, facilitano l'integrazione dei nuovi carichi e possono contribuire al contenimento dei costi complessivi del sistema energetico.

3.3 La continuità e la sicurezza degli approvvigionamenti

Il riferimento alle fonti convenzionali va inquadrato nel più ampio tema della sicurezza del sistema. L'aumento della produzione rinnovabile, il rafforzamento delle reti e lo sviluppo degli accumuli riducono progressivamente il peso delle fonti fossili, ma non eliminano nel breve periodo l'esigenza di risorse programmabili e di adeguati presidi di flessibilità. In questa prospettiva, gli

interventi sul sistema infrastrutturale convenzionale riguardano soprattutto il mantenimento in efficienza, l'adeguamento mirato e la gestione delle capacità ancora necessarie alla continuità del sistema, da valutare tenendo conto dell'evoluzione attesa della domanda e del *mix* energetico.
Come anticipato al § 1.3., ragioni di sicurezza (oltre che di competitività) esigono, in ambito energetico, la capacità di garantire un approvvigionamento non solo sostenibile ed economico, ma anche continuativo.
Le fonti rinnovabili si connotano per intermittenza, picchi giornalieri, stagionalità.
Come si è detto, è necessario in questa prospettiva potenziare sistemi di accumulo e reti.
Esigenze di continuità negli approvvigionamenti e di sicurezza del sistema energetico nazionale, non eludibili tanto più soprattutto nel contesto geopolitico attuale, non consentono, tuttavia, di trascurare il rilievo che gli investimenti nel sistema infrastrutturale delle fonti convenzionali continuano a ricoprire.
La resilienza del sistema nazionale esige continuità negli approvvigionamenti e il gas naturale manterrà inevitabilmente un ruolo di *back-up* e flessibilità, in particolare nelle ore e nelle condizioni in cui accumuli, reti e domanda flessibile non siano sufficienti a bilanciare la variabilità della produzione rinnovabile.
In questa prospettiva, assumono un ruolo strategico, in primo luogo, gli stoccaggi di gas.
È opportuno, inoltre, seguire quanto sta accadendo in altri Paesi, in particolare in Germania dove, per supportare l'uscita dal carbone, si stanno finanziando nuove centrali a ciclo combinato a gas, garantendo agli operatori la copertura di quota dei costifissi anche in mancanza di generazione, così remunerandoli non per l'energia effettivamente fornita, ma per la disponibilità e la messa a disposizione della capacità di produzione.

3.3.1 Migliori tecniche di stoccaggio di gas naturale

Il tema degli stoccaggi non riguarda soltanto la capacità disponibile, ma anche le modalità di gestione e di riempimento, alla luce delle criticità emerse durante la crisi energetica.-
Negli ultimi anni si è visto che fissare una data rigida per il riempimento può creare effetti indesiderati. In alcuni periodi, infatti, il gas è costato di più in estate che in inverno, togliendo agli operatori l'interesse economico a riempire gli stoccaggi.
In questi casi, l'obbligo di riempimento ha contribuito ad aumentare i prezzi estivi. Le autorità europee hanno segnalato che, con prezzi sfavorevoli, gli operatori possono essere scoraggiati e che per raggiungere gli obiettivi può servire importare più GNL.

Esistono anche limiti pratici: non tutti gli stoccaggi si riempiono o si svuotano alla stessa velocità, la rete può essere congestionata in alcune aree e non tutto il gas è facilmente trasferibile da una zona all'altra. Avere molta capacità "sulla carta" non garantisce automaticamente che il gas sia disponibile quando serve.

Per migliorare il funzionamento del sistema:

- *Allineare le regole al mercato*: l'obiettivo del 90% va mantenuto, ma usando tutta la flessibilità europea, evitando di forzare i riempimenti quando i prezzi estivi sono troppo alti, ma anticipando le politiche di riempimento quando i mercati non si attivano per mancanza dei segnali di prezzo necessari (ad esempio, in aprile 2026 in Germania, Francia ed Olanda).
- *Collegare meglio approvvigionamento e stoccaggi*: creare strumenti che uniscano l'accesso al GNL o ai gasdotti con i diritti di stoccaggio, così da semplificare la logistica e rendere il gas accumulato più utile nei momenti critici.

3.3.2 Il caso tedesco: le centrali a ciclo combinato a gas. Germania e Italia a confronto

Come si è detto, in Germania, di fronte alla crisi energetica e alla necessità di eliminare gradualmente il carbone, è stata approntata una nuova strategia diretta ad assicurare continuità all'approvvigionamento energetico e rafforzati spazi di autonomia strategica.

La strategia consiste nella realizzazione, già entro il 2030, di nuove centrali a ciclo combinato a gas (spesso in configurazione cogenerativa calore-elettricità), predisposte per bruciare l'idrogeno.

Le motivazioni di tale scelta sono comprensibili analizzando la recente evoluzione della capacità di generazione tedesca.

La Germania ha, infatti, completato l'uscita dal nucleare nel 2023, dismettendo gli ultimi reattori per una capacità di circa 4 GW, pari a circa il 6% della produzione elettrica annua. Parallelamente, ha ridotto la capacità da carbone e lignite da circa 40 a 30 GW dal 2020, mantenendo però ancora oggi una quota del 20% della produzione elettrica da queste fonti, con l'obiettivo di azzerarla entro il 2038.

Questa strategia ha portato il sistema vicino al limite minimo di sicurezza, stimato in circa 75–76 GW di capacità programmabile necessari per coprire i picchi di domanda.

La novità non è tuttavia nella sola costruzione di nuove centrali, quanto nel sistema di finanziamento e remunerazione.

Va considerato che i nuovi impianti di *back-up* a gas non si ripagano: con la crescita di produzione di energia da rinnovabili (eolico e fotovoltaico), queste centrali funzioneranno infatti

per poche ore l'anno, sicché i ricavi da vendita dell'energia non sono tali da coprire il costo di investimento.

Il governo tedesco ha concordato con la Commissione europea un sistema di finanziamento diretto a remunerare la disponibilità di capacità più che l'energia prodotta.

Anche in Italia la resilienza del sistema elettrico esige continuità negli approvvigionamenti e il gas naturale manterrà inevitabilmente un ruolo di *back-up* essenziale per bilanciare l'intermittenza delle rinnovabili.

Il Paese dispone di circa 56 GW di capacità installata a gas, in gran parte a ciclo combinato. Nel 2025 queste centrali hanno prodotto circa 128 TWh, pari a quasi il 50% della produzione elettrica nazionale.

A confronto, le rinnovabili eoliche e fotovoltaiche, pur avendo una capacità installata simile (circa 50 GW), producono molto meno, circa 58 TWh (36 da fotovoltaico e 22 da eolico), perché funzionano per un numero di ore inferiore (circa 1000 ore il solare e 2000 l'eolico contro le 2000–2500 ore medie del gas).

Per quanto siano stati anche di recente installati nuovi impianti con il meccanismo del mercato della capacità, la flotta a gas italiana è stata costruita prevalentemente tra il 1995 e il 2010 e oggi ha circa 20-25 anni. La vita utile tecnica è di circa 40 anni; con il tempo aumentano i costi di manutenzione/ammodernamento e diminuisce l'efficienza.

Il problema è che queste centrali sono indispensabili per la sicurezza, ma — attesa la crescita delle ore durante le quali funzionano le fonti rinnovabili — non sempre è economicamente sostenibile gestirle: dovrebbero funzionare almeno 3000-4000 ore l'anno, mentre oggi ne funziona circa 2000.

In questa prospettiva, il *capacity market* affianca al mercato dell'energia un meccanismo che remunera non solo la produzione, ma anche la disponibilità a soddisfare la domanda di energia in ogni momento, anche nelle condizioni più critiche.

In questa prospettiva, quello tedesco è pertanto un confronto utile di cui tener conto non trascurando peraltro che il mercato del gas resta strutturalmente esposto a fattori esogeni imprevedibili. Nonostante la quasi completa emancipazione dal gas russo, i prezzi registrati al TTF evidenziano una forte volatilità, come attestato da quanto accaduto a seguito del conflitto nel Golfo Persico, che ha riportato i prezzi stabilmente sopra i 40 - 45 €/MWh. La domanda mondiale di gas è peraltro prevista in crescita del 9,4% al 2030, trainata dall'espansione della generazione elettrica nei paesi asiatici e dallo sviluppo economico del continente africano[34].

3.4 I prezzi dell'energia: le proposte del rapporto Draghi

Su un diverso fronte, come anticipato, è indispensabile, in un contesto geopolitico incerto e tecnologicamente accelerato, assicurare al Paese prezzi sostenibili e competitivi.
Come anticipato, il gas naturale continuerà a costituire componente necessaria della stessa transizione energetica, fungendo da *backup* flessibile alle rinnovabili.
Come già osservato al § 1.2.3.1, circa 2/3 dei consumi energetici finali in Italia oggi sono costituiti da usi termici o comunque non elettrici (riscaldamento civile, processi industriali a gas, carburanti nei trasporti, etc.). L'elettrificazione di questi consumi procede, ma non può avvenire istantaneamente e alcuni usi (es. altiforni siderurgici, chimica pesante, aviazione) avranno bisogno di vettori alternativi.
Nella prospettiva indicata, fondamentali -con riguardo al tema dei prezzi- sono le proposte formulate nel Rapporto Draghi a proposito di:

- acquisti collettivi UE;
- migliore trasparenza nel *trading* energetico;
- disaccoppiamento della remunerazione delle rinnovabili (e del nucleare) dalla generazione fossile promuovendo i *Power Purchase Agreements* (PPA) e i contratti per differenza (CfD), che permettono di ridurre la quota di domanda di energia esposta alle variazioni dei mercati di breve termine e di trasferire ai consumatori i costi inferiori di produzione di energia rinnovabile.

3.4.1 ETS, PPA e CfD: ridurre l'esposizione al prezzo del gas

Da tempo al centro del dibattito è il tema di come ridurre l'esposizione del prezzo dell'elettricità alle oscillazioni del gas.
Come anticipato al § 1, il prezzo all'ingrosso dell'elettricità in Italia è determinato su base *marginale* a livello di mercato zonale, con il Prezzo Unico Nazionale (PUN) che riflette il costo dell'ultima unità necessaria a soddisfare la domanda (spesso una centrale a gas). Questo meccanismo comporta che anche gli impianti a fonti rinnovabili - pur avendo costi variabili quasi nulli - vengano remunerati allo stesso prezzo elevato fissato dal gas, generando extra-profitti in periodi di prezzi alti.
Una soluzione da più parti presa in considerazione per ridurre il prezzo elettrico nazionale rimane una qualche forma di disaccoppiamento, sganciando almeno parzialmente il prezzo dell'energia rinnovabile da quello del gas fossile.

Di recente, il D.L. 20 febbraio 2026, n. 21, è intervenuto puntando a compensare o neutralizzare il costo delle quote del sistema Ets per i generatori termoelettrici.

Occorre premettere che, per effetto del descritto sistema del prezzo marginale, nella determinazione del prezzo marginale e unico dell'energia -di frequente quello offerto dalle centrali termoelettriche a gas- concorre il costo delle quote di emissione di CO_2. Il prezzo della CO_2, pur applicandosi solo alle tecnologie emissive, finisce così per avere un effetto sistemico sul prezzo dell'elettricità[35].

È noto che, con l'obiettivo di rendere sconveniente l'utilizzo di combustibili fossili e promuovere lo sviluppo delle fonti e tecnologie pulite, l'Ets istituisce a livello europeo un mercato per la compravendita dei "permessi" di emissione di CO2: le aziende più inquinanti devono acquistare altri permessi per continuare a emettere CO2 senza incorrere in sanzioni.

I D.L. n. 21, senza incidere su questo sistema, centrale nella politica climatica europea, prova ad attenuarne gli impatti sui prezzi del sistema elettrico, intervenendo sul modo in cui il costo delle quote di emissione si riflette sul prezzo dell'elettricità. In disparte gli effetti più di sistema potenzialmente innescati dalla misura e la sua diversità da quella spagnola del tetto al prezzo del gas[36], l'intervento è tuttavia condizionato all'autorizzazione europea.

Ormai collaudati, ancorché a diffusione ancora limitata, sono invece altri due gli strumenti diretti a consentire un disaccoppiamento del prezzo dell'energia elettrica dalle fonti fossili: i *Power Purchase Agreements* (PPA) e i *Contratti per Differenza* (CfD).

I PPA sono contratti di lungo termine (di solito 10–20 anni) tra un produttore rinnovabile e un consumatore (o *trader*) per la fornitura di energia a prezzo fisso/predefinito. I PPA possono essere stipulati liberamente tra privati (*off-taker* e produttore) e in teoria consentono di bypassare il mercato all'ingrosso, garantendo prezzo stabile a chi compra e ricavi certi a chi vende. L'obiettivo è garantire una fornitura stabile di energia a un prezzo concordato.

Nei CfD, invece, un'entità pubblica mette all'asta capacità rinnovabile offrendo un contratto per differenza sul prezzo: il produttore offre energia ad un prezzo "base" fisso (*bid* in asta) e l'ente pubblico garantisce tale prezzo per una certa quota di produzione. Se il prezzo di mercato (PUN) risulta inferiore al prezzo base, l'ente pubblico integra la differenza al produttore; se invece il mercato è più alto, il produttore restituisce la differenza eccedente. I CFD hanno il vantaggio di stabilizzare i ricavi dei nuovi investimenti rinnovabili, favorendone la bancabilità a costi minori per la collettività. Rispetto ai PPA, i CfD riducono quasi del tutto il rischio di mercato, perché la controparte è pubblica e la remunerazione è garantita per tutta la durata del contratto, spesso pari alla vita utile dell'impianto.

3.4.1.1 Promuovere i PPA anche per le PMI: il ruolo del GSE

Quanto ai PPA, in Italia il relativo mercato dei PPA è ancora poco liquido e poco trasparente: pochi operatori, durate contrattuali limitate, difficoltà a trovare garanzie finanziarie (il rischio controparte percepito è alto, specie se il compratore non ha *rating* solido).

Un primo ostacolo alla diffusione dei PPA è la *limitata affidabilità contrattuale e creditizia* di molti potenziali acquirenti. Per ridurre il rischio di inadempimento, sono richieste garanzie finanziarie che spesso risultano difficili da ottenere, soprattutto per le piccole e medie imprese. Questo è uno dei principali motivi del lento sviluppo dei PPA in Italia.

Un secondo problema riguarda il *profilo di fornitura dell'energia*. Se l'acquirente ha bisogno di una fornitura costante (*baseload*), la produzione intermittente delle rinnovabili deve essere integrata con altre fonti o con sistemi di accumulo. Se è il produttore a farsi carico di questa integrazione (*shaping*), il costo viene riflesso nel prezzo del PPA. Se invece l'energia è fornita secondo il profilo di produzione dell'impianto (PPA *as-produced*), il prezzo è più basso, ma l'acquirente deve gestire autonomamente le ore di mancata produzione.

Un'ulteriore criticità riguarda la *riluttanza di alcuni settori energivori* e fortemente esposti alla concorrenza internazionale a sottoscrivere contratti a prezzo fisso di lungo termine. Il timore è perdere competitività nel caso in cui i prezzi di mercato diminuiscano. Questo frena l'uso dei PPA soprattutto nei settori con margini ridotti.

Per ovviare al primo dei tre ostacoli, il regolamento 2024/1747/UE prevede che gli Stati membri intervengano perché i clienti che fanno ricorso a tali forme contrattuali possano contare su regimi di garanzia statali a prezzi di mercato, garanzie private o strumenti di aggregazione della domanda, atti a ridurre i rischi finanziari associati all'inadempimento dell'acquirente rispetto ai suoi obblighi di pagamento a lungo termine sottoscritti. In Italia, era stata già istituita la cd. bacheca PPA col fine di promuovere l'incontro tra le parti potenzialmente interessate alla stipula di contratti di compravendita di energia elettrica da fonti rinnovabili a lungo termine[37]; ne era stata in passato suggerita un'evoluzione in una piattaforma attiva in cui il GSE operi come aggregatore della domanda, raccogliendo i fabbisogni delle piccole imprese per creare volumi appetibili. Era stato in particolare proposto di affinare la garanzia per facilitare la partecipazione delle PMI, ad esempio tramite *trader* aggregatori o abbassando le soglie di *rating* grazie alla presenza del GSE[38]. Al riguardo, il D.L. 20 febbraio 2026, n. 21 è intervenuto -sia pure entro limiti di capienza finanziaria di cui andrà valutata la portata- con l'obiettivo di mitigare il rischio contro il default di una delle parti contraenti (venditore o acquirente), col GSE come garante di ultima istanza e, in via residuale, con l'attivazione di garanzie SACE.

È un intervento dovuto alla consapevolezza della persistente difficoltà per le imprese (specie per le PMI) a stipulare PPA a causa di asimmetrie informative, taglia minima (domanda frammentata), costi transattivi e soprattutto per il rischio di fallimento della controparte.

3.4.1.2 Promuovere i PPA per l'approvvigionamento energetico delle Amministrazioni pubbliche

Alcune delle ragioni che complicano la diffusione dei PPA tra le imprese, in particolare la scarsa affidabilità contrattuale e creditizia dell'acquirente, non valgono se ad acquistare energia rinnovabile con questi strumenti contrattuali sono le Pubbliche Amministrazioni, in forma centralizzata o singolarmente. Non mancano esperienze anche recenti, come quella del Politecnico di Milano.

Vanno valutati meccanismi anche normativi che spingano le Amministrazioni a considerare tale opzione tra quelle da valutare. Potrebbe essere un fattore di promozione dello strumento contrattuale, oltre che dell'intero settore delle energie rinnovabili.

3.5 Attenuare il disallineamento tra luoghi di produzione e di consumo energetico. La localizzazione dei *data center*: non basta la pianificazione comunale, né le leggi regionali, servono una legge quadro statale e una strategia nazionale

In una prospettiva più ampia, tra i nodi strutturali di cui darsi carico viene in considerazione quello relativo alla necessità di attenuare il disallineamento tra luoghi di produzione e di consumo energetico.

E' cruciale promuovere al Sud distretti produttivi in settori ad alta intensità tecnologica (Si rinvia a Parte I, Cap. 1), così conciliando transizione energetica e tumultuoso sviluppo infrastrutturale che la transizione digitale sta determinando.

Decisivo, al riguardo, è considerare l'impatto energetico dovuto alla crescita dei *data center*. Se ne è dato atto nel precedente § 1.2.3.2, e, per i profili relativi alle reti e alle connessioni, nel § 3.2.

La crescita dei *data center* rende necessario, in particolare, dotarsi di un quadro regolatorio specifico per infrastrutture ad alta intensità energetica e tecnologica.

In Italia manca ancora una legge-quadro nazionale sui *data center*. Dal 2024 esistono Linee guida ambientali MASE per la VIA/VAS dei *data center*.

L'assenza di procedure dedicate ha finora affidato agli enti locali il compito di gestire tali insediamenti attraverso categorie urbanistiche non adeguate, con effetti di rallentamento e frammentazione decisionale.

Solo la Lombardia, territorio che ospita la maggior concentrazione di infrastrutture digitali del Paese (con l'area metropolitana di Milano come polo principale), ha approvato proprie linee guida territoriali. L'intervento regionale nasce dall'urgenza di gestire la forte pressione insediativa in assenza di norme nazionali, evitando che la localizzazione sia demandata esclusivamente ai singoli strumenti urbanistici comunali. Le linee guida lombarde valorizzano un principio cardine di sostenibilità territoriale: indirizzare i nuovi *data center* prioritariamente verso aree dismesse o da rigenerare (*brownfield*), scoraggiando il consumo di suolo vergine e vietando l'insediamento in aree di elevato valore ambientale, come parchi o siti della Rete Natura 2000.

Una strategia di localizzazione di livello comunale, così come discipline regionali, non sembrano tuttavia sufficienti.

Sono necessarie scelte politiche e strategie nazionali.

In particolare, non va trascurato che la disponibilità di energia si concentra al Sud Italia.

Va valutato allora di localizzare alcuni *data center* — strutture energivore e sempre più strategiche nell'economia digitale — in prossimità dei poli di produzione di energia rinnovabile.

I *data center* avrebbero accesso diretto a energia elettrica abbondante a costo competitivo (solare ed eolica) nelle ore di disponibilità; si creerebbe domanda locale di elettricità in aree dove oggi l'energia rinnovabile rischia di eccedere la capacità di trasporto verso il Nord, così contribuendo a ridurre il *curtailment*. Collocare alcune tipologie di *data center* al Sud favorirebbe quindi una maggiore autonomia energetica (riducendo la dipendenza da forniture da altre regioni o dall'estero per alimentare tali infrastrutture critiche) e promuoverebbe sviluppo economico nel Mezzogiorno.

Un modello distributivo strategico potrebbe prevedere:

- i grandi *data center hyper-scale* nelle regioni del Nord, dove vi sono attualmente i maggiori nodi di domanda digitale;
- le strutture *edge* o *data center* di medie dimensioni dislocati al Sud per beneficiare della produzione energetica locale.

Questa configurazione ibrida (*Hyper-scale* al Nord, *Edge* al Sud) avrebbe vantaggi e svantaggi da valutare attentamente: i grandi centri al Nord potrebbero sfruttare l'infrastruttura esistente e la vicinanza agli utenti finali principali (minimizzando latenze di rete dati), mentre gli *edge data center* al Sud contribuirebbero alla resilienza e garantirebbero servizi locali alimentati da energia rinnovabile a basso costo.

Una simile strategia richiederebbe politiche pubbliche mirate (incentivi fiscali, tariffe dedicate, investimenti in rete di telecomunicazioni al Sud) e un'attenta analisi costi-benefici, con valuta-

zione anche degli impatti ambientali, ma potrebbe rappresentare una soluzione per bilanciare obiettivi di competitività digitale e quelli di sostenibilità energetica nazionale.
E' una prospettiva che va valutata tenendo conto dello sviluppo al Sud della infrastrutturazione digitale, dell'operatività della ZES unica per il Mezzogiorno (idonea ad offrire un ecosistema amministrativo e fiscale favorevole, assicurando semplificazioni burocratiche e agevolazioni fiscali dei investimenti), dei grandi progetti di connessione in corso, come il *Tyrrhenian Link* e l'*Adriatic Link*, diretti a rafforzare la stabilità della rete elettrica nazionale, garantendo l'approvvigionamento continuo essenziale per i centri dati[39].

Note

1 M. Draghi, *Rapporto sulla competitività europea.*

2 INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, *Electricity Mid-Year Update* 2025.

3 MARKET OBSERVATORY FOR ENERGY OF THE EUROPEAN COMMISSION, *Quarterly report on European electricity markets*, vol. 18/2.

4 EUROSTAT, *Electricity prices for household consumers - bi-annual data (from 2007 onwards)*, novembre 2025.

5 Il valore indicato è al netto dell'IVA e di altre imposte recuperabili.

6 G. Galli, C. Stagnaro, F. Martino, *Perché in Italia l'energia elettrica è tanto costosa*, in OCPI, 19 dicembre 2025.

7 In aumento rispetto al 37,1% del 2023.

8 TERNA, *Prospettive di Sviluppo del Sistema Energetico 2050*, 2025.

9 G. Galli, C. Stagnaro, F. Martino, cit.

10 TEHA GROUP, TERNA, *Rapporto strategico: sicurezza e indipendenza energetica: la rete di trasmissione come leva per la competitività dell'Italia,* 2026.

11 TERNA, *Prospettive di sviluppo del sistema energetico 2050*, 2025.

12 EMBER, *The final push for EU Russian gas phase-out*, 27 marzo 2025.

13 ENEA, *Analisi trimestrale del sistema energetico italiano, I semestre 2025*, n. 2/2025.

14 D. Virgin, P. Orzsag, A. Arya, *Per un approccio pragmatico alla transizione energetica*, in *Energia*, 2/2025, 10 ss.

15 COMMISSIONE EUROPEA, *In focus: Data centres – an energy-hungry challenge*, 17 novembre 2025.

16 EMBER, *Grids for data centres: ambitious grid planning can win Europe's AI race*, 19 giugno 2025, p. 5.

17 TERNA, *Piano di sviluppo 2025.*

18 Introdotto dal D.Lgs. 387/2003 (art. 12), attuativo della direttiva 2001/77/CE.

19 D.Lgs. 199/2021 (art. 20), adottato in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 (RED II).

20 Art. 22, comma 1, lett. b), D.Lgs. 199/2021.

21 Con ordinanza 14 novembre 2024, n. 4298, il Consiglio di Stato ha sospeso l'efficacia della disposizione, evidenziando che la previsione di una facoltà, invece di un obbligo, in capo alle regioni determina il rischio di difformità applicative della disciplina tra le diverse aree del Paese. In tale contesto giurisprudenziale, il TAR Lazio, con sentenza 13 maggio 2025, n. 9155, ha annullato in parte il D.M. "aree idonee", rilevando criticità strutturali quali l'assenza di un quadro unitario nazionale e la mancata previsione di una disciplina transitoria per i procedimenti in corso. I giudici amministrativi hanno censurato, in particolare, l'eccessiva discrezionalità concessa alle amministrazioni locali nell'istituzione di fasce di rispetto estese fino a 7 km, ordinando ai Ministeri competenti (MASE, MIC, MASAF) di rieditare i criteri entro sessanta giorni e ribadendo il divieto per le Regioni di introdurre vincoli più stringenti rispetto alla normativa statale o di disattendere le aree idonee *ex lege* (art. 20, c. 8, D. Lgs. 199/2021).

22 D.L. 175/2025, convertito con modificazioni in L. 15 gennaio 2026, n. 4.

23 Al contempo, si introducono criteri più restrittivi per le aree agricole adiacenti a stabilimenti industriali, riducendo la fascia che qualifica l'area idonea da 500 a 350 metri e richiedendo che l'impianto industriale sia soggetto ad autorizzazione integrata ambientale (AIA). Viene confermato e precisato il divieto generale di installare impianti

fotovoltaici a terra in zone agricole, limitando la possibilità a casistiche specifiche e definite. Tale limitazione, già oggetto di rinvio alla Corte costituzionale per dubbi di costituzionalità, viene parzialmente mitigata da deroghe per gli impianti agrivoltaici, i progetti legati a CER e quelli rientranti nel PNRR e PNC.

24 Introdotte dalla direttiva (UE) 2023/2413 (RED III) e disciplinate nell'art. 12, D. Lgs. 190/2024, il cd. Testo unico rinnovabili.

25 Art. 8, comma 1-*bis*, Codice dell'ambiente.

26 D.L. 153/2024, che ha integrato il citato art. 8 del Codice dell'ambiente.

27 D.L. 153/2024. Sul fronte delle competenze istituzionali, il quadro normativo delineato dal Testo unico FER (D. Lgs. n. 190/2024) in combinato disposto con il Codice dell'ambiente (D. Lgs. 152/2006) prevede un sistema basato su soglie dimensionali differenti per le procedure autorizzative e per quelle ambientali. Per il rilascio del titolo finale (autorizzazione unica), la competenza spetta alle regioni per i progetti di potenza fino a 300 MW, e allo Stato per quelli superiori. Sul piano delle valutazioni ambientali, invece, la Commissione tecnica statale PNRR-PNIEC mantiene un ruolo centrale ed esamina direttamente le VIA per i progetti strategici, essendo peraltro tenuta per legge a dare priorità assoluta di trattazione, tra gli altri, ai grandi progetti fotovoltaici *on-shore* (pari o superiori a 50 MW) e all'eolico *on-shore* (pari o superiore a 70 MW). Per quanto concerne la procedura di *screening* (verifica di assoggettabilità a VIA) nelle aree agevolate, ai sensi dell'art. 8, comma 2-*bis*, del Codice dell'Ambiente, la Commissione tecnica PNRR-PNIEC è incaricata di svolgere tutte le procedure di valutazione ambientale di competenza statale relative ai progetti attuativi del PNIEC individuati nell'allegato I-*bis*, categoria in cui rientrano gli impianti fotovoltaici ed eolici. Di conseguenza, in base alle soglie dimensionali di riparto fissate dagli Allegati del medesimo Codice, lo *screening* è di competenza statale (in capo alla Commissione tecnica PNRR-PNIEC) per il fotovoltaico superiore a 25 MW nelle zone di accelerazione e superiore a 30 MW per le aree industriali/cave; ricade invece nella competenza regionale per le taglie inferiori, partendo da 12 MW per le aree idonee/zone di accelerazione e da 15 MW per le aree industriali. Si registra quindi una strutturale frammentazione delle procedure valutative tra organi istruttori diversi, fonte di possibili criticità dovute anche al fatto che non in tutte le regioni esistono organismi in posizione di autonomia e dotazione tecnico-scientifica in grado di assumere tali compiti al pari delle Commissioni ministeriali.

28 Quanto alle tipologie di progetti, emerge una chiara direzione del mercato verso soluzioni che cercano di bilanciare produzione energetica e tutela del territorio. L'agrivoltaico si impone come la tecnologia dominante, rappresentando oltre la metà di tutte le iniziative censite (891 progetti). L'eolico *on-shore* si conferma come il secondo pilastro della transizione energetica italiana (556 progetti), seguito dal fotovoltaico standard (212 progetti), mentre l'eolico *off-shore* occupa posizioni decisamente più marginali (33 progetti). Quanto ai procedimenti relativi agli impianti FER giunti a conclusione definitiva, si registra un tasso complessivo di approvazione positivo per oltre tre quarti delle istanze presentate. Disaggregando il dato per tecnologia, emergono significative divergenze che riflettono la diversa incidenza delle opere sui territori. L'agrivoltaico si conferma la soluzione con il più alto indice di successo, ottenendo il via libera nell'80% dei casi, seguito a breve distanza dal fotovoltaico standard. Di contro, l'eolico *on-shore* incontra ostacoli ben più severi: meno della metà dei progetti presentati giunge all'approvazione, con un tasso di successo che si ferma al 43%, testimoniando le maggiori criticità autorizzative legate verosimilmente all'impatto paesaggistico e ai vincoli locali.

29 TERNA, *Prospettive di Sviluppo del Sistema Energetico 2050*, 2025.

30 P. Feletig, *Le rinnovabili in Italia tra incentivi, reti e mercato elettrico*, in *Energia*, 2/2025.

31 Dati TERNA.

32 TERNA, *Piano di sviluppo*, 2025.

33 Il Piano di sviluppo 2025 di Terna prevede investimenti per 23 miliardi di euro, finalizzati ad aumentare di circa

15 GW la capacità di trasmissione interzonale e a potenziare le interconnessioni estere. TERNA, *Piano di sviluppo*, 2025.

34 TEHA GROUP, TERNA, *Rapporto strategico: sicurezza e indipendenza energetica: la rete di trasmissione come leva per la competitività dell'Italia*, 2026.

35 L. Visconti Parisio, *Decreto bollette e prezzi dell'energia: le differenze con El Tope spagnolo*, in Rivista dell'energia, 31 Marzo 2026; P. Pacciarini, *DL bollette: riduzione dei prezzi e nuove energie*, *ivi*, 10 marzo 2026.

36 Per approfondimenti, L. Visconti Parisio, *Decreto bollette e prezzi dell'energia: le differenze con El Tope spagnolo*, cit.

37 Art. 28, D. Lgs. 199/2021.

38 In particolare, il *Renewable Energy Report* (RER) 2023, *Ultima chiamata per il mondo delle rinnovabili in Italia*, realizzato da Energy & Strategy della School of Management del Politecnico di Milano.

39 Almeno in parte in linea con la proposta illustrata è la Strategia nazionale di attrazione definita nel 2025 dal Ministero delle imprese e del *made in Italy* (MIMIT).

CAPITOLO 2

Acqua: attenuare la frammentazione istituzionale, ridurre la polverizzazione gestionale, colmare i ritardi infrastrutturali

Il settore idrico italiano si trova in uno stato di emergenza strutturale. I fabbisogni idrici italiani non mostrano prospettive di riduzione. A fronte di questo scenario, il quadro climatico è in progressivo deterioramento. Aumentano gli eventi siccitosi, si riducono le precipitazioni medie; è sensibilmente più elevata la variabilità delle precipitazioni. La severità dei fenomeni si accentua in alcune aree del Mezzogiorno.

A tali tendenze l'Italia fa fronte con un sistema infrastrutturale idrico caratterizzato da pesanti criticità, riconducibili a fenomeni diffusi di obsolescenza e sotto-investimento. Quanto alle opere idriche primarie, la capacità di accumulo effettiva degli invasi è molto al di sotto di quella potenziale e di progetto. Gli impianti di dissalazione sono quasi tutti in condizioni prossime all'obsolescenza tecnica. Anche le inefficienze delle reti di adduzione e distribuzione sono significative, come attestato dai livelli di perdita idrica sensibilmente superiori alla media europea.

Un equilibrio sostenibile tra domanda crescente, disponibilità della risorsa e sicurezza degli approvvigionamenti richiede — in uno a politiche di razionalizzazione e uso efficiente dell'acqua — significativi interventi di rafforzamento e ammodernamento infrastrutturale. A determinare un prolungato deficit realizzativo non sono state, tuttavia, ragioni di tipo solo finanziario; il deficit realizzativo è da ricondurre ad una condizione di disordine istituzionale, caratterizzata da elevata frammentazione e da elevata polverizzazione gestionale. Se la frammentazione istituzionale riduce, in assenza di meccanismi e luoghi di penetrante coordinamento, la capacità strategica di programmare e controllare, la polverizzazione gestionale limita la capacità di investimento.

Il PNRR è intervenuto su alcune delle segnalate criticità dando impulso al processo di accorpamento delle gestioni e a quello connesso di industrializzazione, con interventi di manutenzione su grandi invasi ed acquedotti e con misure di c.d. distrettualizzazione e digitalizzazione della rete di distribuzione; ha, inoltre, introdotto positive innovazioni negli strumenti di pianificazione e programmazione degli investimenti.

Per il futuro, è essenziale assegnare priorità: al rafforzamento del coordinamento istituzionale;

all'innalzamento della scala e della capacità industriale, favorendo la formazione di soggetti industriali, promuovendo ATO e gestori unici regionali per il SII e riducendo le gestioni in economia; all'attenuazione delle principali carenze infrastrutturali, in particolare recuperando progressivamente le capacità inutilizzate degli invasi esistenti; alla digitalizzazione delle reti, adottando in modo diffuso soluzioni innovative e di intelligenza artificiale, per analizzare in tempo reale lo stato degli asset*, prevedere anomalie e guasti, ottimizzare la gestione delle pressioni e dei flussi e supportare modelli di manutenzione predittiva.*

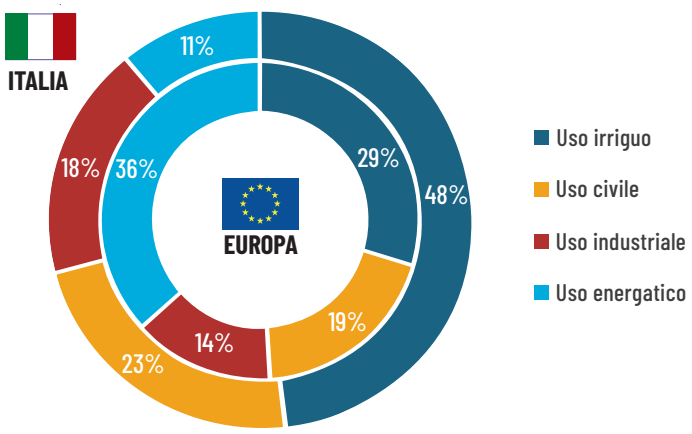
1 Lo scenario: l'emergenza strutturale della risorsa idrica

Il settore idrico italiano si trova in uno stato di emergenza strutturale, non congiunturale. Una confluenza di fattori (andamenti climatici, deficit infrastrutturali, polverizzazione gestionale, *governance* frammentata) ha generato un quadro di criticità che minaccia non solo la sicurezza della risorsa, ma anche la competitività economica e la coesione territoriale del Paese. L'analisi dello scenario attuale rivela un paradosso: un *Paese ricco d'acqua che non riesce a gestirla*, a distribuirla e a garantirne la qualità, con altissimi livelli di dispersione di risorsa fisica e di capitale finanziario. Di seguito sono indicate le principali criticità che caratterizzano il sistema nazionale di gestione delle risorse idriche. È utile premettere qualche dato sui fabbisogni attuali e attesi di acqua in Italia, perché emerga in modo chiaro quanto siano importanti interventi strutturali di riforma e di investimento.

1.1 Fabbisogni attuali e futuri in Italia

Mediamente ogni anno vengono prelevati in Italia per i diversi usi oltre 35 miliardi di m^3 di acqua, destinati per circa il 48 % ad uso irriguo, 23 % ad uso civile, 18 % ad uso industriale e 11 % ad uso energetico[1]. Il principale uso in Italia di acqua è, dunque, quello irriguo[2]. La percentuale di uso irriguo di acqua è, peraltro, ancora più elevata del 40 % se si guarda alle specificità di alcuni bacini idrici. Nel bacino idrico del Po mediamente ogni anno vengono prelevati ad esempio per i diversi usi 20 miliardi di m3 di acqua, destinati per circa il 60 % (12 miliardi) agli usi irrigui[3].

Figura 2.1 Prelievi della risorsa idrica in Italia e in Europa (%)



Fonte: con riferimento ai dati dell'Italia, EEA - European Environment Agency, *Water abstraction by source and economic sector*, aprile 2026, sulla base di dati EEA-Eurostat riferiti al 2023; con riferimento ai dati dell'Europa, EEA - European Environment Agency, *Water savings for a water-resilient Europe*, 4 giugno 2025, giugno 2025

In Europa, invece, le proporzioni sono mediamente diverse: circa il 29 % agli usi irrigui, 19 % per uso civile, 14 % per uso industriale e 36 % per uso energetico[4] (cfr. Fig. 2.1). Il principale uso in Europa di acqua è, dunque, quello energetico, seppur subito seguito da quello irriguo.
In generale, negli ultimi decenni si è registrato a livello globale un costante aumento del fabbisogno idrico, dovuto alla maggiore estensione delle aree irrigue e al progressivo processo di urbanizzazione che induce non solamente un aumento dei consumi, ma anche la concentrazione degli stessi in aree lontane dalle zone di raccolta e immagazzinamento della risorsa[5].
A questi fattori si aggiunge la profonda transizione digitale, con i *data center* che assorbono non solo energia, ma anche acqua per il raffreddamento. Per quanto manchino dati e stime puntuali, non vi è dubbio che la domanda crescente di capacità computazionale, dovuta all'utilizzo sempre più diffuso dell'intelligenza artificiale, determini un aumento significativo dei consumi idrici: da alcune prime stime emerge che un *data centre* da 1 MW può utilizzare fino a 25,5 milioni di litri d'acqua all'anno solo per il raffreddamento, l'equivalente del consumo idrico giornaliero di circa 300.000 persone[6]. La questione idrica concorre così, con quella energetica, ad integrare una delle più significative questioni di sostenibilità della transizione digitale.
Tale tendenza sembra destinata a confermarsi negli anni a venire.

1.1.1 La progressiva riduzione della risorsa idrica rinnovabile e i livelli di stress idrico

A fronte di tali fabbisogni, un dato di contesto importante con cui fare i conti è quello della c.d. *risorsa idrica rinnovabile*, ossia la quantità di acqua che deriva dalle precipitazioni annuali in un dato territorio, al netto di quanta ne viene persa a causa dei fenomeni di evaporazione e di traspirazione, cui eventualmente si somma l'acqua immessa nel medesimo territorio per effetto del deflusso dei corsi d'acqua[7]. Si tratta, semplificando, della quantità di acqua che si produce annualmente in un determinato territorio attraverso il naturale ciclo idrologico, essenzialmente attraverso le precipitazioni.
I dati raccolti ed elaborati dall'ISPRA mostrano come, a livello nazionale, si registra dal 1951 ad oggi una progressiva riduzione della risorsa idrica rinnovabile. Guardando agli ultimi anni, nel 2022, anno caratterizzato da eventi siccitosi di particolare gravità, la risorsa idrica rinnovabile è stata stimata in 67 miliardi di metri cubi, con una riduzione di oltre il 50% rispetto alla media annua dal 1951; nel 2023 la risorsa idrica rinnovabile è stata stimata in 112,4 miliardi di metri cubi, in ripresa rispetto all'anno precedente, ma con una riduzione di circa il 18% rispetto alla media annua dal 1951; nel 2024, sebbene la risorsa stimata di 158 miliardi di metri cubi registri un incremento del 14% rispetto alla media annua dal 1951, "*a livello nazionale, permane*

un trend decrescente, dal 1951 a oggi, della disponibilità annua di risorsa idrica" [8]. Come si vedrà nel prosieguo, sulla progressiva riduzione della risorsa idrica rinnovabile incidono fortemente i cambiamenti climatici.

Anche le proiezioni future restituite dai modelli previsionali indicano, dal breve al lungo termine, una possibile riduzione della risorsa idrica rinnovabile sull'intero territorio nazionale: da un minimo di riduzione dell'ordine del 10% al 2030, a un massimo dell'ordine del 40% al 2100 (con punte anche maggiori del 90% per alcune aree del sud Italia), qualora si mantenesse invariata l'attuale situazione di emissioni di gas serra[9].

Un altro dato che occorre monitorare con attenzione, inoltre, è quello del c.d. *stress idrico*. L'indicatore di stress idrico, calcolato con un indice denominato WEI+ (*Water Explotation Index Plus*), misura se un territorio sta utilizzando troppa acqua rispetto a quella di cui dispone. I prelievi di acqua non dovrebbero superare il 20% della quantità di risorsa naturale disponibile sul territorio. Andare oltre questa soglia significa trovarsi in una condizione di *stress* della risorsa[10].

In Italia non sono mancati di recente periodi in cui sono stati raggiunti livelli di *stress* idrico significativi.

Prendendo a riferimento, per esempio, il 2019, su scala sia nazionale che distrettuale, per i trimestri gennaio–marzo, aprile–giugno e ottobre–dicembre non sono state evidenziate situazioni di *stress* idrico. Le valutazioni per il *trimestre luglio–settembre* hanno mostrato, al contrario, una situazione di *stress* idrico per la quasi totalità del territorio nazionale, con una valutazione complessiva a scala nazionale di stress idrico grave (WEI+ = 44,8%). I Distretti idrografici della Sicilia (93,5%), del Fiume Po (60,2%), dell'Appennino Meridionale (58,6%) e della Sardegna (47,1%) sono quelli che hanno presentato una condizione peggiore con *stress* idrico grave[11] (cfr. Fig. 2.2).

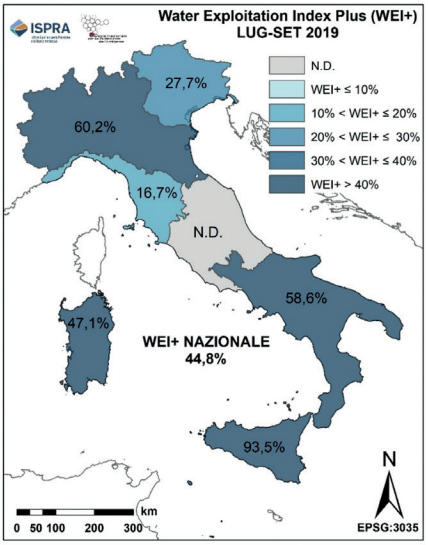
Il fattore predominante per lo *stress* idrico registrato nel terzo trimestre del 2019 è stato, secondo quanto riportato dal Commissario per la siccità nell'audizione alla Camera di marzo 2024, il prelievo di risorsa idrica per uso agricolo, che proprio in quell'anno aveva raggiunto livelli molto elevanti[12].

Nello scenario europeo, nel 2023, l'Italia è stata il 4° peggiore Paese europeo per tasso di *stress* idrico con un valore indice pari a 3,5 su 5; solamente Belgio, con valore indice (4,4), Grecia (4,3) e Spagna (3,9) presentano un tasso di *stress* idrico più elevato. Nella proiezione al 2030 del *World Resources Institute*, l'indicatore è stimato peggiorare del +2,7%[13].

Il tasso di stress idrico è eterogeneo all'interno del Paese: le regioni settentrionali presentano un livello di stress idrico basso (Lombardia, Trentino-Alto Adige e Veneto) o medio (Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia), mentre le regioni centro meridionali

presentano tutte un tasso di *stress* idrico elevato, in particolare Basilicata, Calabria, Puglia e Sicilia che raggiungono il valore di stress massimo (indice 5 su 5). In Europa, sono solamente 7 le regioni con un livello di stress idrico massimo e 4 di esse si trovano in Italia[14].

Figura 2.2 Stress idrico: i divari regionali



Fonte: ISPRA, WEI + WATER EXPLOITATION INDEX PLUS, WEI+ a scala distrettuale e nazionale per il periodo luglio-settembre 2019

1.2 Criticità climatiche: siccità e precipitazioni estreme

Chiariti i livelli di fabbisogno e *stress* idrico, è utile tornare alle principali criticità del settore. Tra le più importanti, rileva, anzitutto, l'impatto dei fenomeni legati al cambiamento climatico. Siccità, precipitazioni intense, alluvioni, innalzamento delle temperature, riduzione delle superfici glaciali e innalzamento del livello del mare sono tra le manifestazioni più evidenti del cambiamento climatico.

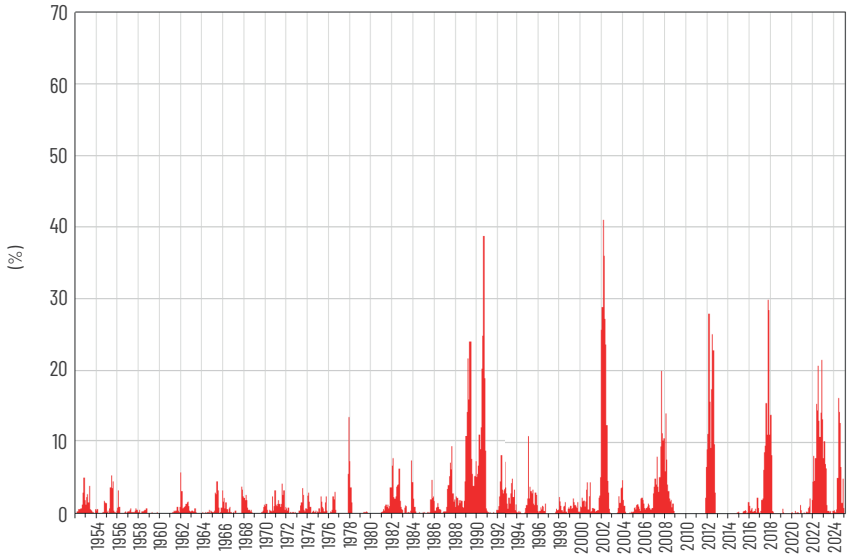
Con specifico riferimento agli eventi siccitosi, si è assistito, negli ultimi anni, a fasi intense sempre più frequenti, accompagnate da fenomeni di innalzamento delle temperature.

Negli ultimi 70 anni si sono avuti almeno 5 episodi di siccità estrema[15] nel nostro Paese (Fig. 2.3), tutti successivi alla grande siccità del triennio 1988-1990, a fronte di nessun episodio di magnitudo simile avvenuto nel trentennio precedente (1951-1987)[16].

Negli ultimi anni, è nettamente aumentata, dunque, la frequenza degli episodi di siccità estre-

ma: un fenomeno ricondotto da molti agli effetti dei cambiamenti climatici indotti dal riscaldamento globale[17].

Figura 2.3 **Percentuale del territorio nazionale soggetto a siccità estrema nel periodo 1952-2024**



Fonte: ISPRA, *Percentuale del territorio italiano soggetto a deficit e surplus di precipitazione - Percentuale del territorio nazionale soggetto a deficit di precipitazione con valore di SPI a 12 mesi minore o uguale a -2,0 (siccità estrema). Periodo 1952-2024*

Per dare qualche numero del fenomeno, il 2022 - con 719,1 mm di precipitazione totale annua - è stato l'anno meno piovoso dal 1951, e ha fatto registrare, su scala nazionale, un deficit di precipitazioni del -24% rispetto alla media 1991-2020[18]. Negli anni 2023 e 2024 i dati ISPRA sulle precipitazioni registrano una leggera ripresa, ma confermano il *trend* negativo sulla media di lungo periodo[19].

Tali fenomeni siccitosi incidono, inevitabilmente, sul dato relativo alla risorsa idrica rinnovabile, legata prevalentemente alle precipitazioni. Per rimanere sull'esempio dell'episodio siccitoso del 2022, la carenza di precipitazioni ha fatto registrare una riduzione della risorsa idrica rinnovabile di oltre il 50% rispetto alla media annua dal 1951[20]. La riduzione della risorsa idrica è risultata maggiore della riduzione delle precipitazioni, anche in ragione dell'effetto combinato provocato dall'innalzamento di temperature, che ha inciso sull'evaporazione dell'acqua apportata con le già scarse precipitazioni[21].

Sempre nel 2022, nel bacino distrettuale del Fiume Po si è registrata una diminuzione della disponibilità di risorsa idrica del 66% rispetto alla media del trentennio precedente (1991-2020) e nel bacino distrettuale delle Alpi Orientali la riduzione è stata del 53%[22].
I cambiamenti climatici stanno modificando, dunque, la dinamica di disponibilità idrica sul territorio, interessando anche aree e bacini idrografici che fino ad oggi avevano sempre avuto grande disponibilità d'acqua in termini di capitale naturale presente. In alcune Regioni del Sud tali fenomeni sono risultati particolarmente severi, con marcati deficit di precipitazioni rispetto alla media (rispetto alla media 1991-2020, - 40% in Calabria e -60% in Sicilia, tra settembre e dicembre 2023[23]), temperature superiori alle medie climatiche e conseguente riduzione dei livelli degli invasi (-30% il livello totale degli invasi in Sicilia e Sardegna)[24].
L'aumento delle condizioni di siccità non descrive tuttavia in modo compiuto l'andamento complessivo delle tendenze in atto.
Dal 1980 al 2024 il territorio italiano è stato anche interessato da fenomeni di *precipitazioni estreme e concentrate*. In particolare, dagli inizi degli anni 2000, c'è stato un netto incremento dei *surplus* di pioggia, anche di natura estrema. Dal punto di vista delle precipitazioni, si assiste ad un *aumento della variabilità*, per cui a periodi particolarmente secchi si alternano periodi in cui le piogge sono molto più abbondanti della media e spesso concentrate nel tempo e nello spazio[25]. Nel 2025, in particolare, si sono registrati oltre 1.100 episodi di precipitazioni intense e 139 allagamenti urbani, con una crescita rispettivamente del +42% e del +24% rispetto alla media di inizio anni 2000[26].

1.3 Criticità infrastrutturali: utilizzo sottodimensionato degli invasi e stato degli impianti di dissalazione

Le indicate criticità climatiche, con l'aumento dei fenomeni siccitosi, la riduzione delle precipitazioni, l'acuirsi di piogge estreme, dovrebbero essere compensate da un sistema infrastrutturale efficiente, di raccolta, adduzione e distribuzione di una risorsa idrica più scarsa.
Nonostante i passi avanti fatti nell'ultimo decennio, le infrastrutture idriche in Italia presentano, invece, un quadro particolarmente critico, soprattutto dal punto di vista manutentivo, con conseguenze sia sulle infrastrutture idriche primarie, caratterizzate da un generale stato di inadeguatezza, sia sulla rete di distribuzione, connotata da significativi problemi di perdite idriche.
Per quanto riguarda lo *stato delle opere idriche primarie* (tra le quali invasi, dighe e acquedotti), numerosi impianti presentano una condizione di non completa funzionalità. Prendendo a riferimento gli *invasi*, ad esempio, *la capacità di accumulo effettiva* (circa 11 miliardi di m^3) *è molto al*

di sotto di quella potenziale e di progetto (circa 9 miliardi di m^3): non risulta sfruttato circa il 20% della capacità di invaso delle grandi dighe, che corrisponde ad un mancato invaso potenziale di circa 2 miliardi di metri cubi di acqua[27].

Tale situazione è dovuta ad una molteplicità di fattori. Anzitutto, *molti invasi non risultano terminati o collaudati*, mentre *altri sono sottoutilizzati* per la presenza di limitazioni o per via della perdita della capacità dovuta agli interrimenti o, ancora, alla mancanza di opere accessorie. Inoltre, numerosi invasi hanno limitazioni di riempimento dovute ad esigenze connesse alla salvaguardia dei territori vallivi o alla necessità di eseguire interventi per il miglioramento del comportamento sismico o di quello idraulico della struttura.

Tale situazione si somma spesso alla *scarsa manutenzione degli invasi*: come si dirà (cfr. § 1.4.1), è anche l'effetto di un limite della *governance* di settore, connotata da una diffusa inadeguatezza tecnica, gestionale e finanziaria di molti concessionari e gestori. In diversi casi, questo rallenta interventi essenziali per la sicurezza e la piena funzionalità delle opere. Quando la manutenzione ordinaria è assente o viene eseguita in ritardo, diventano peraltro inevitabili interventi straordinari molto più onerosi sotto il profilo tecnico ed economico.

Alla scarsa funzionalità degli invasi si somma la *non adeguatezza delle reti di adduzione*, che dovrebbero rendere effettivamente fruibile la risorsa accumulata negli invasi. Spesso, infatti, mancano collegamenti o impianti (come, ad esempio, quelli di potabilizzazione) necessari per la messa a disposizione della risorsa idrica, con la conseguenza paradossale che l'acqua, sebbene invasata, non è però disponibile per il successivo utilizzo.

L'inadeguatezza delle opere idriche primarie si manifesta anche sul fronte delle opere destinate alle risorse idriche non convenzionali (quali dissalatori e impianti di depurazione delle acque reflue). Sotto tale profilo, un ruolo cruciale potrebbe essere svolto dagli *impianti di dissalazione*. La trasformazione dell'acqua salata in acqua dolce richiede l'integrazione di soluzioni tecnologiche complesse, fortemente utilizzate in Paesi dove le riserve di acqua dolce sono limitate (come l'Arabia Saudita o Israele) e poco diffuse nel nostro Paese.

In particolare, in Italia si contano circa 340 impianti di dissalazione, per una produzione complessiva di quasi 650.000 metri cubi al giorno, utilizzata principalmente per scopi industriali (68,3%). L'Italia produce solo il 7,6% della produzione giornaliera dell'Unione Europea, mentre la Spagna si attesta sul 62,1% del totale[28], con 765 impianti[29].

La maggior parte degli impianti è di piccola dimensione e oltre il 50% degli stessi è stato costruito prima degli anni 2000; considerato che la vita utile degli impianti è di circa 30 anni, molti sono prossimi all'obsolescenza tecnica[30]. Ad oggi, si prevede che al 2030 oltre la metà della

capacità di produzione potenziale di acqua dissalata verrà persa in ragione dell'obsolescenza degli impianti[31].

I processi di dissalazione tradizionali sono, come detto, complessi: si tratta di tecnologie spesso altamente energivore e che possono avere impatti ambientali rilevanti, soprattutto per lo smaltimento delle salamoie che risultano dalla produzione. Tuttavia, la recente innovazione tecnologica sta migliorando considerevolmente l'efficienza energetica dei processi di dissalazione (attraverso l'impiego di soluzioni che sfruttano le energie rinnovabili come il solare e l'eolico) e sta riducendo notevolmente i costi e l'impatto ambientale degli impianti[32].

Potrebbe quindi essere necessario per il futuro tenere in considerazione questa soluzione, potenzialmente in grado di rendere utilizzabile l'acqua marina.

1.3.1 Vetustà delle reti di adduzione e distribuzione, livelli delle perdite idriche, interruzioni del servizio: i divari territoriali e per tipologie di modello gestionale

Le carenze infrastrutturali connotano anche le reti e si riflettono nei livelli elevati delle perdite idriche.

Al riguardo, l'Italia raggiunge un volume complessivo di perdite di circa 3,4 miliardi di metri cubi, pari ad un tasso di oltre il 42% dell'acqua immessa in rete[33]. Si tratta di un tasso tra i più alti d'Europa, dove la media di acqua dispersa è del 25%[34].

Come messo in luce in Parte I, Cap. 1, § 1.9, i livelli delle perdite idriche non sono omogenei sul territorio nazionale. Nel Mezzogiorno, le perdite continuano a superare ampiamente la media nazionale, con punte drammatiche in Basilicata (65,5%), Abruzzo (62,5%), Molise (53,9%), Sardegna (52,8%) e Sicilia (51,6%). Di contro, nel Nord Italia si registrano i migliori risultati nazionali in termini di efficienza della rete idrica: la Provincia autonoma di Bolzano (28,8%), l'Emilia-Romagna (29,7%) e la Valle d'Aosta (29,8%) presentano livelli di perdita sensibilmente inferiori alla media nazionale, grazie a infrastrutture più moderne ed efficienti[35].

Le cause delle perdite sono riconducibili a fattori fisiologici, inevitabili in qualsiasi rete, ma anche alla persistente inefficienza strutturale di una parte rilevante delle infrastrutture idriche nazionali, in particolare alla vetustà degli impianti, particolarmente diffusa in alcune aree. Quando conosciuta (per circa il 70% della rete fognaria e il 60% della rete di adduzione e distribuzione l'età di posa non è nemmeno nota), il 36% delle reti di adduzione e distribuzione ha un'età compresa tra i 31 e i 50 anni, mentre il 22% supera i 50 anni, a fronte di una vita utile considerata ai fini regolatori pari a 40 anni [36]. All'attuale tasso di intervento ci vorrebbero 250 anni per sostituire l'intera rete idrica[37].

All'eterogeneità territoriale dei livelli delle perdite corrisponde, del resto, un *robusto divario Nord-Sud*: le criticità maggiori si registrano nei distretti idrografici della fascia appenninica e insulare. Nonostante i progressivi miglioramenti degli ultimi anni, i dati sulle perdite evidenziano ancora significative differenze su base territoriale e registrano valori critici tendenzialmente nei contesti meridionali, confermando l'esistenza di un divario territoriale del servizio idrico (c.d. *water service devide*).
Le perdite idriche nei Comuni italiani si differenziano fortemente, inoltre, *a seconda che il modello di gestione sia di tipo industriale o di tipo in economia* (si rinvia, per l'esame, al successivo § 1.4.2.2.). Considerato che le gestioni in economia sono concentrare soprattutto nel Mezzogiorno, anche tali dati restituiscono la dimensione di un fenomeno (quello delle perdite idriche) fortemente più accentuato al Sud rispetto al Nord. Nel 2022, ad esempio, alle gestioni in economia, nonostante alcune esperienze particolarmente virtuose, sono corrisposte perdite idriche totali pari al 45,5% del volume immesso in rete, un valore superiore di 3,1 punti percentuali rispetto alla media nazionale (42,4%). Di contro, nelle gestioni di tipo industriale, il valore delle perdite in distribuzione è stato complessivamente inferiore e pari al 41,9%[38].
Altro indicatore importante per misurare lo stato e l'adeguatezza delle infrastrutture idriche, utilizzato anche dall'ARERA per valutare l'efficienza del sistema idrico in Italia, è inoltre quello del *numero di ore e giorni di interruzione* (programmate e non programmate) del servizio di acquedotto[39].
Anche in questo caso, il fenomeno interessa particolarmente il Mezzogiorno. Nel 2023 un terzo dei capoluoghi di provincia/città metropolitana del Mezzogiorno (14 Comuni) ha adottato misure di razionamento nella distribuzione dell'acqua potabile, attuando riduzioni o sospensioni dell'erogazione idrica. Nel dettaglio, le situazioni più critiche hanno colpito Agrigento, dove la distribuzione dell'acqua è stata sospesa per 208 giorni e ridotta per 157; Trapani e Messina, dove le riduzioni sono state attuate rispettivamente per 180 e 101 giorni e, in misura più contenuta, Chieti e Catanzaro, con riduzioni e/o sospensioni per 60 e 30 giorni. A Foggia, a causa della rottura di una condotta idrica sub-urbana, l'acqua è stata ridotta per 12 giorni e sospesa per due[40].

1.3.2 La debolezza delle reti fognarie e dei sistemi di trattamento delle acque reflue

Analogamente, la configurazione delle reti fognarie e dei sistemi di trattamento delle acque reflue evidenzia lacune e problematiche infrastrutturali del Paese. Sono note le numerose procedure di infrazione avviate dall'Europa nei confronti dell'Italia, a causa della mancata conformità alla normativa dell'Unione Europea in diversi agglomerati del territorio nazionale. Il nostro Paese è stato infatti coinvolto in quattro procedimenti per inosservanza o insufficiente applicazione della direttiva 91/271/CEE, relativa al trattamento delle acque reflue urbane[41].

Ancora oggi 1,3 milioni di cittadini italiani vivono in Comuni privi del sistema di depurazione[42]. Tale carenza infrastrutturale si concentra in modo significativo nelle Regioni meridionali e nelle Isole, dove l'80,4% dei cittadini sono ancora privi di accesso al sistema di depurazione[43].

1.3.3 Lo stato dell'innovazione tecnologica del servizio: le potenzialità dell'intelligenza artificiale

Sempre in tema di carenze infrastrutturali del settore, meritano un'analisi specifica i dati circa lo stato di innovazione tecnologica e digitalizzazione delle infrastrutture.

La crescente scarsità di risorse idriche impone di efficientare la gestione dell'acqua, per ridurre gli sprechi e rendere più funzionale l'utilizzo dei volumi di risorsa disponibili. A tal fine, però, è necessario integrare le infrastrutture idriche di nuove tecnologie, che permettano una gestione evoluta ed intelligente delle reti.

Grazie all'impiego di tecnologie avanzate come sensori, sistemi di controllo in tempo reale e soluzioni basate sull'intelligenza artificiale, è possibile individuare segnali di malfunzionamento prima che si trasformino in guasti, evitando costi elevati e interruzioni del servizio. L'adozione della manutenzione predittiva, anch'essa basata su sistemi di intelligenza artificiale, consente inoltre di programmare interventi mirati, migliorando la gestione delle risorse e aumentando la durata delle infrastrutture.

In questo contesto, l'Italia presenta un significativo ritardo, per esempio, nell'adozione di c.d. *smart meter*, strumenti di misurazione remota avanzata, con un tasso di penetrazione del 17%, quasi tre volte inferiore alla media europea del 53%[44].

Nell'aprile 2023, presso la Camera dei Deputati, è stata presentata la mozione 1/00121, che impegna il Governo a incentivare i Comuni nell'adozione di *smart meter* e promuovere progetti di Intelligenza Artificiale per recuperare significative percentuali di risorse idriche perse. Questa iniziativa si inserisce in un contesto di crescente attenzione verso una gestione idrica più efficiente, con l'obiettivo di migliorare il monitoraggio dei consumi, individuare rapidamente eventuali perdite e ottimizzare l'uso della risorsa acqua.

La trasformazione digitale in questo settore non è soltanto un passo avanti tecnologico: rappresenta una condizione indispensabile per garantire un servizio idrico solido e sostenibile, più in grado di affrontare le sfide ambientali e climatiche.

1.4 Criticità di governance: frammentazione istituzionale e persistente polverizzazione gestionale

L'attenuazione delle segnalate carenze infrastrutturali esige non solo uno sforzo finanziario, ma anche una capacità istituzionale di pianificazione e coordinamento, in uno ad una elevata robu-

stezza gestionale. La frammentazione del sistema istituzionale e la polverizzazione dei soggetti preposti alla gestione degli impianti e del servizio costituiscono limiti profondi: come emerge anche dalle evidenze empiriche di seguito segnalate, riducono economie di scala, omogeneità del servizio e attrattività per gli operatori industriali. La stessa capacità di investimento e spesa ne è molto condizionata (si rinvia al successivo § 1.5).

1.4.1 La *governance* istituzionale: il sistema multilivello e i tanti attori del sistema idrico

Il sistema di *governance* dell'acqua in Italia è organizzato, infatti, su più livelli e coinvolge diversi soggetti con funzioni di pianificazione, regolazione e controllo. L'assetto di *governance* e i relativi soggetti istituzionali coinvolti sono in parte differenziati, inoltre, a seconda che il settore di riferimento sia quello civile - del c.d. servizio idrico integrato (SII) - oppure quello agricolo o quello industriale.

Come si illustrerà, concorrono *a livello statale* il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste (MASAF), l'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA), il Commissario Straordinario Unico per la depurazione e il riuso delle acque reflue e, dal 2023, il Commissario Straordinario per la scarsità idrica, oltre la Cabina di Regia presso Palazzo Chigi; ad un *livello intermedio*, concorrono, poi, le Autorità di bacino distrettuale, con la funzione, tra le altre, di elaborare i c.d. Piani di bacino e i bilanci idrografici; le Regioni, con il compito tra l'altro di rilasciare (o revocare) le concessioni (c.d. di derivazione) per il prelievo dell'acqua e, con specifico riferimento al *servizio idrico integrato*, di perimetrare gli Ambiti territoriali ottimali e individuare gli Enti di Governo dell'Ambito (EGATO). Con specifico riferimento al *settore agricolo*, concorrono, inoltre, i Consorzi di bonifica, preposti alla manutenzione delle infrastrutture e delle reti irrigue, nonché al riparto dei relativi costi attraverso la contribuenza consortile.

Ai soggetti istituzionali preposti all'esercizio delle funzioni di vigilanza, regolazione e controllo, si sommano, infine, i soggetti a vario titolo coinvolti nella gestione delle infrastrutture e dei servizi.

Tale articolazione è il frutto di un assetto costituzionale complesso: la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, entro cui si colloca la protezione della risorsa idrica come risorsa naturale. Alle Regioni spetta, invece, l'esercizio delle funzioni amministrative e organizzative connesse all'utilizzo della risorsa, mentre alla competenza concorrente Stato-Regioni è ricondotto il governo del territorio, con rilevanti ricadute sulla pianificazione e sull'uso della risorsa idrica.

Andando con ordine, al vertice si trova lo *Stato*, che, attraverso il MASE, il MIT e il MASAF, definisce linee guida e obiettivi generali. Il MASE si occupa principalmente degli aspetti qualitativi di gestione della risorsa, il MASAF è responsabile delle politiche relative all'uso agricolo dell'acqua e al funzionamento dei sistemi irrigui, mentre il MIT si occupa soprattutto degli interventi per lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture idriche.

A livello immediatamente inferiore operano, poi, le *Autorità di bacino distrettuale*. Sono in particolare sette, una per ciascuno dei distretti idrografici in cui è suddiviso il territorio nazionale[45]; sono enti pubblici non economici, con perimetri trasversali legati ai bacini idrografici di riferimento e non coincidenti con quelli amministrativi di una singola Regione (fatta eccezione per le Autorità di Bacino della Sicilia e della Sardegna, che hanno perimetro coincidente con quello delle rispettive Regioni)[46].

Quanto ai compiti, le autorità di bacino sono responsabili della tutela e gestione delle risorse idriche nei rispettivi distretti idrografici di riferimento: elaborano il Piano di bacino distrettuale e i suoi stralci, tra cui il Piano di gestione del bacino Idrografico e il Piano di gestione del rischio alluvioni, strumenti fondamentali per pianificare l'uso sostenibile delle risorse, prevenire siccità, valutare costi e impatti ambientali e programmare opere e utilizzi futuri. Inoltre, definiscono ed aggiornano periodicamente il Bilancio idrico, diretto ad assicurare l'equilibrio fra le disponibilità di risorse reperibili o attivabili nell'area di riferimento ed i fabbisogni per i diversi usi dell'acqua. Con il D.L. 39/2023, presso ciascuna Autorità di Bacino è stato istituito un Osservatorio distrettuale permanente sugli utilizzi idrici.

Le *Regioni* disciplinano, per parte loro, il governo del rispettivo territorio, con il compito di rilasciare sia le concessioni per la gestione delle infrastrutture di approvvigionamento idrico primario (dighe e invasi), sia le concessioni (c.d. di derivazione) per il prelievo dell'acqua dai corpi idrici (fiumi, laghi, falde, sorgenti, invasi). Le Regioni adottano, inoltre, il c.d. Piano di tutela, che contiene le misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico[47].

Con specifico riferimento al *servizio idrico integrato*, tra i soggetti coinvolti nella *governance* svolge un ruolo di rilievo, inoltre, l'*Autorità di Regolazione Energia, Reti e Ambiente* (ARERA) che, dal 2011, regola le tariffe del servizio e controlla la qualità tecnica e commerciale dei soggetti cui è affidata la gestione del servizio stesso.

Operano, infine, due figure commissariali, costituite più di recente.

Il *Commissario unico* di cui all'art. 5, D.L. 14 ottobre 2019, n. 111 - subentrato a quello nominato con D.p.c.m. 26 aprile 2017 ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243 - nominato per accelerare la progettazione e la realizzazione degli interventi di collettamento, fognatura

e depurazione necessari al superamento delle procedure di infrazione europee aperte contro l'Italia in questi anni, per la carenza e l'inadeguatezza dei sistemi di fognatura del Paese.
Il secondo è il Commissario nazionale per l'adozione di interventi urgenti connessi al fenomeno della scarsità idrica, c.d. *Commissario per la siccità*, istituito dall'art. 3, D.L. 14 aprile 2023 n. 39, al fine di provvedere alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della scarsità idrica e di ottimizzare l'uso della risorsa idrica.
Da ultimo, anche con il compito di promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo sopra descritti, è stata costituita dal DL Siccità (39/2023) una *Cabina di Regia* per la crisi idrica, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio per il contenimento e il contrasto della crisi idrica connessa alla drastica riduzione delle precipitazioni e con il compito di effettuare una ricognizione delle opere e degli interventi di urgente realizzazione per far fronte nel breve termine alla crisi idrica.
Il quadro descritto mostra come operi una moltitudine di soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti nella gestione in senso ampio della risorsa idrica, tra Ministeri, Regioni, enti pubblici non economici, autorità di regolazione indipendente, commissari straordinari e organi di coordinamento.
Tale *governance* multilivello permette senz'altro che le decisioni del settore vengano prese da interlocutori istituzionali portatori di punti di vista diversificati, rappresentanti dei rispettivi livelli di governo o del territorio.
Comporta, tuttavia, alcune farraginosità.
Frammenta, in primo luogo, la responsabilità decisionale lungo una filiera istituzionale complessa e non gerarchizzata, nella quale si distribuiscono competenze eterogenee di diversi soggetti. Pur rispondendo in parte ad esigenze costituzionali di riparto delle competenze e di adeguamento alla scala naturale del bacino idrografico, produce effetti distorsivi sul piano dell'effettività dell'azione amministrativa: la separazione tra pianificazione della risorsa, organizzazione del servizio e regolazione economica rende spesso difficile l'integrazione tra obiettivi ambientali, di sostenibilità finanziaria e continuità del servizio. Ne deriva un sistema nel quale il coordinamento si affida più a meccanismi di leale collaborazione che a strumenti di responsabilità unitaria, con il rischio di conflitti, rallentamenti decisionali e gestione prevalentemente emergenziale delle crisi idriche, a scapito della programmazione di lungo periodo e della certezza regolatoria. Su questo aspetto, si tornerà nel § 3.

1.4.2 La *governance* dell'approvvigionamento idrico primario

Con specifico riferimento all'approvvigionamento idrico primario, inteso come l'insieme delle infrastrutture idriche collocate prima di ogni tipologia di utilizzo e allocazione dell'acqua - a monte, dunque, dei vari settori di impiego (civile, irriguo, industriale) — manca un livello di sistematizzazione istituzionale consolidato, come sussiste, invece, come a breve si vedrà, con riferimento al servizio per l'utilizzo civile (c.d. servizio idrico integrato)[48].

Tra le infrastrutture di approvvigionamento idrico primario rilevano, in particolare, le dighe e gli invasi, particolarmente importanti nel contesto di vulnerabilità del Paese rispetto ai cambiamenti climatici.

La gestione delle dighe è attribuita a concessionari, chiamati a occuparsi per l'appunto di manutenzione e gestione dell'infrastruttura. I concessionari delle dighe sono a volte anche i concessionari di derivazione dell'acqua pubblica[49].

La natura demaniale dell'acqua pubblica, infatti, implica che il suo uso è soggetto a regime concessorio. Il rilascio della concessione di derivazione determina, tra le altre cose, l'obbligo, in capo al concessionario, di versamento di un canone stabilito dalla regione competente.

In particolare, la determinazione dei canoni di concessione per l'utilizzo delle acque pubbliche deve avvenire nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 154, comma 3, D. Lgs. n. 152/2006, nonché degli ulteriori elementi di dettaglio definiti — in attuazione di quanto, come si vedrà, ha previsto il PNRR — dal decreto interministeriale MEF-MIPAAF-MASE del 31 dicembre 2022, volti *inter alia* a riflettere il costo ambientale della risorsa in applicazione del principio "chi inquina paga". Nonostante il carattere prescrittivo di tale decreto, allo stato attuale non risulta che le Regioni abbiano proceduto all'aggiornamento dei canoni in sua attuazione. Inoltre, i canoni di concessione per la derivazione dell'acqua non sono direttamente commisurati all'uso che viene fatto della risorsa idrica e non sono ispirati al criterio *full cost recovery*. Tali canoni sono molto contenuti e, in molti casi, non risultano aggiornati da lungo tempo[50].

Occorre distinguere, poi, le c.d. grandi dighe (che presentano un'altezza superiore a 15 metri ovvero una capacità di invaso eccedente il milione di metri cubi), dalle restanti c.d. piccole dighe. In Italia le grandi dighe sono pari a 522 (alcune delle quali fuori esercizio), mentre le piccole dighe sono stimate tra 12.000 e 14.000 unità, distribuite su tutto il territorio nazionale[51].

Sia per le grandi dighe sia per le piccole dighe, la proprietà delle opere e la titolarità delle concessioni di utilizzo della risorsa idrica fanno capo alle Regioni. Per le grandi dighe, allo Stato è però rimessa la funzione di vigilanza tecnica sulle opere di sbarramento, esercitata tramite la Direzione generale per le dighe e le infrastrutture idriche del MIT.

Con riferimento alle sole *grandi dighe*, operano oltre *120 concessionari*. Inoltre, sullo stesso invaso operano più soggetti, in ragione della compresenza di diverse opere di derivazione o interconnessioni idrauliche con altri bacini e/o con invasi gestiti da altrettanti soggetti.
Tale contesto di frammentarietà genera una frequente inadeguatezza tecnico-gestionale e finanziaria di molti concessionari e gestori, la debolezza dei controlli, nonché il mancato coordinamento con i procedimenti amministrativi dei diversi enti coinvolti. Ciò rallenta in alcuni casi gli interventi fondamentali per la sicurezza e la funzionalità (cfr. § 1.3). In assenza di adeguata manutenzione ordinaria, diventano peraltro necessarie manutenzioni straordinarie significative in termini tecnici ed economici[52].

1.4.3 La *governance* del settore civile: il sistema idrico integrato

Con specifico riferimento al settore civile, l'assetto di *governance* è quello stabilito dal Codice dell'Ambiente per il c.d. sistema idrico integrato, costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione, nonché di riuso delle acque reflue.
Nel contesto del servizio idrico integrato, le Regioni definiscono la perimetrazione dei c.d. *Ambiti Territoriali Ottimali* (ATO), ovvero gli ambiti territoriali di riferimento per l'organizzazione del servizio. La normativa consente alle Regioni di stabilire i confini degli ATO nel rispetto di principi quali unità del bacino idrografico, unicità della gestione e adeguatezza delle dimensioni gestionali. Inoltre, anche nelle Regioni con ATO unico è possibile suddividere l'ambito in sub-ambiti per migliorare efficienza e qualità del servizio[53].
Tutte le Regioni italiane hanno provveduto a delimitare gli ATO per un totale di *62 ambiti territoriali*.
Dodici Regioni hanno optato per un ATO unico a livello regionale (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Molise, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta). Tuttavia, nell'effettiva operatività, alcuni di tali ATO regionali sono in realtà suddivisi in numerosi sub-ambiti distrettuali (affidati ad altrettanti gestori, come si vedrà), come ad esempio nel caso della Regione Campania[54].
Le restanti Regioni hanno optato per una delimitazione degli ATO inferiore al territorio regionale, per un totale di cinquanta ATO sub-regionali, nella maggior parte dei casi (ma non in tutti) coincidente almeno con il territorio provinciale[55]. In particolare, attualmente, sussistono 10 ATO sovra-provinciali, 36 ATO provinciali e 4 ATO sub-provinciali[56].
Per ciascun ATO deve poi essere individuato il relativo *Ente di Governo dell'Ambito* (EGATO), orga-

nismi individuati dalle Regioni, ai quali partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni ricadenti nell'ATO stesso e ai quali è trasferito l'esercizio delle competenze dei Comuni in materia di organizzazione del servizio idrico integrato[57]. La quasi totalità delle Regioni Italiane ha positivamente portato a compimento il processo di costituzione dei propri enti di governo d'ambito, anche se non mancano Regioni in cui persiste ancora qualche criticità operativa, come in Sicilia e nel Lazio[58].

É rimessa agli EGATO la predisposizione e l'aggiornamento del c.d. *Piano d'ambito*, che contiene la ricognizione delle infrastrutture nel territorio di riferimento dell'ATO, la programmazione dei relativi interventi e del relativo piano economico finanziario, nonché la scelta della struttura operativa mediante la quale il soggetto gestore del servizio deve assicurare il servizio stesso all'utenza e la realizzazione del programma degli interventi.

L'EGATO non gestisce direttamente il servizio, ma provvede all'affidamento dello stesso ad un soggetto gestore, una volta scelta la forma di gestione tra quelle ammesse dall'ordinamento europeo: la gestione *in house*, l'affidamento mediante gara ad operatore economico terzo, l'affidamento ad una società mista pubblico-privata.

1.4.3.1 Frammentazione delle gestioni del servizio idrico integrato

Il sistema idrico integrato non presenta una frammentazione solo sul piano della molteplicità di istituzioni e livelli di governo che concorrono alla sua regolazione, ma anche sul piano della gestione del servizio.

L'organizzazione del servizio idrico integrato vede la presenza, infatti, di oltre 2.000 gestori[59], frutto dei fenomeni di frammentazione di seguito illustrati.

Gli EGATO, come si è detto, non gestiscono essi stessi il servizio, ma affidano la gestione ad un terzo soggetto.

Al riguardo, a fronte di una situazione che vedeva una forte frammentazione gestoria, con la c.d. legge Galli è stato introdotto un principio di unicità del gestore all'interno dell'ATO, che impone l'individuazione e la presenza — salvi limitati regimi di salvaguardia — di un *unico gestore per ciascun ATO*.

Tuttavia, non sempre gli EGATO hanno provveduto tempestivamente ad indentificare il gestore unico d'ambito e ad affidare allo stesso il servizio (misure acceleratorie al riguardo sono state adottate, come si vedrà, anche sulla spinta del PNRR. Cfr. § 2.1). Inoltre, anche quando vi hanno provveduto, il gestore diviene effettivamente unico solo quando subentra nelle gestioni che preesistono alla sua costituzione (sia quelle che gestivano il servizio sulla base di un titolo giuridico acquisito in applicazione della normativa *pro tempore* vigente, sia quelle che hanno continuato

a gestirlo negli anni, pur in assenza di un titolo valido).

Tale subentro rappresenta uno dei passaggi più complessi nell'attuazione del modello del gestore unico. Possono essere di ostacolo, infatti, ragioni (i) giuridiche, legate a contenziosi pendenti, alle complessità dell'identificazione e del trasferimento delle reti e delle altre infrastrutture, alla sussistenza di clausole concessorie e scadenze preesistenti da rispettare, (ii) economico-finanziarie, legate soprattutto alla situazione di squilibrio in cui si trovano spesso le gestioni preesistenti, (iii) tecnico-organizzative, legate ad esempio al trasferimento del personale delle gestioni preesistenti e (iv) politico-istituzionali, dovute ad eventuali resistenze degli enti locali[60].

Da tale complessità dipende in buona parte la forte frammentazione gestoria del sistema, contraddistinta dal persistere, affianco al gestore unico scelto dall'EGATO, di molteplici altri gestori (molti dei quali, peraltro, come a breve di dirà, sono gestori c.d. in economia).

Tale fenomeno è anche il risultato di una *frammentazione gestoria di tipo verticale*. Nonostante il *principio di integrazione verticale del servizio* (unico operatore a controllo dell'intero segmento di servizio: dall'acquedotto, passando per la fognatura, fino alla depurazione dei reflui), manca infatti un'integrazione verticale di tutti i segmenti della filiera sotto un'unica gestione, con conseguente presenza di una moltitudine di soggetti che si occupano ciascuno di un segmento del servizio. Sebbene negli anni si sia raggiunto un progressivo avanzamento nell'integrazione verticale del servizio, residuano alcune zone del Paese dove l'integrazione verticale è praticamente assente (ATO Trapani, Napoli nord), molto bassa (Napoli Nord, Distretto irpino, Ambito distrettuale Caserta-Terra di lavoro) o bassa (ATO Centro-ovest Savona 1, ATO Calabria)[61]. Si tratta di fenomeno fortemente presente, dunque, nel Mezzogiorno.

Complessivamente, da quando il legislatore, nel 1994 con la legge Galli, ha introdotto il servizio idrico integrato, il numero dei gestori è fortemente diminuito (erano 7.896 nel 1999 e sono arrivati a 2.110 nel 2022)[62].

La frammentazione gestionale, tuttavia, ancora persiste e risulta particolarmente significativa in Calabria, Campania, Molise, Sicilia, Valle d'Aosta e nelle province autonome di Trento e di Bolzano[63].

Nel triennio 2022-2024 sono emersi importanti segnali di integrazione gestionale, in corso di consolidamento, anche in ragione di alcuni interventi del PNRR, di cui si dirà *infra* (cfr. § 2.1).

Inoltre, nel tentativo di risolvere i casi di perdurante inerzia degli EGATO nell'individuazione del gestore unico, il legislatore è intervenuto con l'art. 14, D.L. 9 agosto 2022, n. 115, assegnando termine fino al 9 novembre 2022 agli EGATO per procedere all'affidamento del servizio al gestore unico e prevedendo, in caso di inerzia, alcuni meccanismi sostitutivi di coinvolgimento dei

presidenti di Regioni o del Consiglio dei ministri e di gestione transitoria da parte di un soggetto societario a partecipazione pubblica[64]. Secondo quanto riportato nella Relazione di ARERA di luglio 2025, nonostante tale intervento normativo, non risulta ancora affidato il servizio al gestore unico nei seguenti Ambiti e sub-ambiti: nella Regione Campania, per l'Ambito distrettuale Napoli Nord e per l'Ambito Distrettuale Sannita; nella Regione Siciliana, per l'ATO Messina e per l'ATO Trapani[65].

1.4.3.2 Le gestioni in economia

Ulteriore fenomeno che infine caratterizza, dal punto di vista gestionale, il servizio idrico integrato in Italia è, come anticipato, quello delle c.d. gestioni in economia.

Per gestione in economia si intende la gestione diretta del servizio idrico da parte dei Comuni, senza un'organizzazione e una gestione specializzata del servizio.

Si trattava della modalità di gestione prevalente nel contesto preesistente alla Legge Galli e all'introduzione del servizio idrico integrato; rappresentava, nell'assetto previgente, la modalità ordinaria con cui i Comuni provvedevano allo svolgimento del servizio idrico[66].

Nell'assetto normativo vigente, tali gestioni rappresentano invece una forma di affidamento ammessa solo nelle limitate casistiche del c.d. regime di salvaguardia, di cui a breve si dirà.

Nel 2022, a fronte di un numero complessivo di gestori di oltre 2000 soggetti, per l'esattezza 2.110, sussistevano ancora 1.738 gestioni in economia (82,4%), 372 erano i gestori specializzati (17,6%)[67].

Considerando i dati del 2025, il numero complessivo dei Comuni gestiti in economia, seppur diminuito, continua ad ammontare a 1.312, di cui circa l'85% si concentra al Sud e nelle Isole, per complessivi 1.109 Comuni del Mezzogiorno, in cui risiedono circa 6,7 milioni di abitanti[68] (cfr. Tab. 2.1). Campania, Sicilia e Calabria sono oggi, in particolare, le Regioni con il maggior numero di abitanti serviti da gestioni in economia[69].

Tabella 2.1 Gestioni in economia nel servizio idrico nel 2025

MACROAREA	N. COMUNI	%	ABITANTI SERVITI	%
Nord Ovest	158	12%	127.998	2%
Nord Est	6	0,5%	127.998	0,1%
Centro	39	3%	127.998	1%
Sud	866	66%	127.998	73%
Isole	243	19%	127.998	24%
Italia	1312		6.958.285	

Fonte: UTILITATIS-UTILITALIA, *Blue Book* 2026.

Tra le gestioni in economia, come anticipato, vi sono realtà che sono salvaguardate dal legislatore, nelle quali i Comuni, in ragione delle loro specificità, hanno la possibilità di svolgere il servizio in proprio, in deroga al principio di unicità della gestione d'ambito. L'art. 147, D. Lgs. n. 152/2006, nello stabilire il principio generale di affidamento del servizio al gestore unico d'ambito, prevede, infatti, al comma 2-*bis*, le seguenti condizionalità che consentono di salvaguardare le gestioni in economia del servizio, in deroga al principio di unicità della gestione:

a) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei Comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, già istituite ai sensi della normativa di riferimento;
b) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei Comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche:
   - approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate;
   - sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
   - utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico.

Spetta agli Enti di Governo d'Ambito accertare l'esistenza dei requisiti indicati alla lettera b).

Senonché molti Comuni, pur non avendo conseguito il necessario accertamento da parte dell'EGATO per rientrare nelle gestioni salvaguardate, hanno continuato in questi anni — in via di fatto — a gestire il servizio in economia.

Le gestioni in economia rappresentano per il settore un forte elemento di criticità, quantomeno per due ordini di evidenze.

Per un verso, queste gestioni hanno da sempre mostrato una *minore capacità di investimento*, costituendo dunque storicamente un freno per lo sviluppo infrastrutturale del settore idrico in una parte del Paese[70].

Per altro verso, le gestioni in economia sono caratterizzate da *più elevati livelli di perdite idriche*. In particolare, nonostante alcune esperienze particolarmente virtuose, alle gestioni in economia corrispondono perdite idriche totali in distribuzione pari al 45,5% del volume immesso in rete (cfr. § 1.3.1). Tale valore è superiore di 3,1 punti percentuali rispetto alla media nazionale (42,4%). Di contro, nelle gestioni specializzate, il valore delle perdite in distribuzione è complessivamente inferiore e pari al 41,9%[71].

Considerando il processo di subentro attivo nelle regioni Calabria, Molise, Valle d'Aosta (21 comuni già in acquisizione nel 2026) e nelle ATI di Palermo, Catania e Siracusa, il totale dei comuni in subentro nel 2025 è di 547 unità per una popolazione sottesa pari a circa 2 milioni di abitanti.

Il processo di acquisizione dei comuni da parte dei soggetti industriali ha portato, nel periodo 2024-2025, ad una contrazione delle gestioni in economia del 51% in Valle d'Aosta, del 10% in Molise, del 2% in Sicilia e dell'1% in Campania[72]. Nonostante il processo di subentro del gestore unico in diversi ambiti territoriali del Paese stia progressivamente riducendo il numero delle gestioni in economia, il fenomeno continua oggi ad essere ancora molto diffuso.
Il PNRR, come si dirà nel prosieguo, ha contribuito al suddetto processo di riduzione, provando ad introdurre alcune misure per ridurre il numero delle gestioni in economia, con un meccanismo di cessazione *ex lege* delle gestioni stesse ove non espressamente salvaguardate dall'EGATO[73].
Sull'analisi e gli impatti di questa misura del PNRR, si rinvia al successivo § 2.

1.4.4 La *governance* del settore agricolo: canoni non aggiornati e non commisurati all'uso

Il sistema di *governance* del settore irriguo in Italia è un'architettura complessa e multistrato, fondamentale per la gestione della risorsa idrica in agricoltura, che assorbe come si è visto oltre il 40% dei prelievi nazionali (cfr. § 1.6.1). Il sistema mira a conciliare la necessità produttiva con la sostenibilità ambientale e la resilienza ai cambiamenti climatici.
In questo settore, la banca dati di riferimento è il Sistema Informativo Nazionale delle Risorse Idriche in Agricoltura (c.d. "SIGRIAN"), una piattaforma digitale centralizzata nella quale sono raccolti dati sui volumi irrigui, utili per monitoraggio, pianificazione e trasparenza.
Nel contesto italiano, l'irrigazione agricola si articola, in particolare, secondo due assetti organizzativi principali[74].
Da un lato, vi è il modello dell'*autoapprovvigionamento*, in cui l'agricoltore, una volta ottenuto il titolo autorizzativo al prelievo (*i.e.* la concessione di derivazione), provvede direttamente e in autonomia al prelievo e all'utilizzo della risorsa idrica, corrispondendo alla Regione un canone di concessione per l'utenza dell'acqua, determinato secondo quanto previsto dall'art. 154, comma 3, Codice dell'ambiente.
In particolare, come già visto, la determinazione dei canoni di concessione per l'utilizzo delle acque pubbliche deve avvenire nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 154, comma 3, D. Lgs. n. 152 del 2006, nonché degli ulteriori elementi di dettaglio definiti dal decreto interministeriale MEF-MIPAAF-MASE del 31 dicembre 2022. Nonostante il carattere prescrittivo di tale decreto, allo stato attuale non risulta che le Regioni abbiano proceduto all'aggiornamento dei canoni in attuazione dello stesso (cfr. § 1.4.1).
I canoni di concessione per la derivazione dell'acqua non sono direttamente commisurati all'uso che viene fatto della risorsa idrica, non riflettono il costo ambientale della risorsa e non sono

ispirati al criterio *full cost recovery* (a differenza di quanto, come si vedrà a breve, avviene per la tariffa stabilita da ARERA per l'acqua ad uso civile). Tali canoni sono molto contenuti e, in molti casi, come detto, non risultano aggiornati da lungo tempo[75]. Tale circostanza finisce per rendere non convenienti dal punto di vista economico altre forme di approvvigionamento, come, ad esempio, il riuso di acque depurate, e disincentiva, in ogni caso, un uso attento della risorsa. Dall'altro lato, opera il modello collettivo, nel quale la fornitura dell'acqua è assicurata dai *Consorzi di bonifica e irrigazione*, che si occupano della captazione alle fonti, la gestione degli schemi idrici e delle reti di distribuzione, nonché la regolazione delle modalità di erogazione agli utenti [76].

Per dare qualche numero, operano oltre 140 consorzi di bonifica[77], su oltre 19 milioni di ettari, pari a circa il 64% del territorio nazionale, coprendo più dell'80% dell'agricoltura irrigua italiana[78].

I Consorzi di bonifica sono enti pubblici economici costituiti a livello regionale (d'ufficio o su iniziativa dei privati), cui partecipano obbligatoriamente i proprietari dei terreni ricompresi nel comprensorio di bonifica, in quanto beneficiari delle relative opere. Tali Consorzi hanno potere impositivo: tutti i proprietari di beni immobili ricadenti in un comprensorio di bonifica sono tenuti a pagare un contributo al Consorzio (c.d. contributo consortile) per la manutenzione, l'esercizio e la custodia delle opere di bonifica (cfr. artt. 55, R.D. 215/1933 e artt. 857-865 del Codice civile).

Tali contributi consortili costituiscono la principale fonte di finanziamento per la gestione e la manutenzione delle infrastrutture idriche e dovrebbero assicurare la copertura delle spese sostenute dai consorzi per la gestione delle reti, dei canali, degli impianti di sollevamento e delle opere di bonifica.

Su alcuni dei suddetti aspetti, come si dirà, ha provato a intervenire il PNRR (§ 2.4).

1.5 Criticità finanziarie: carenza di investimenti, divario territoriale e inefficace pianificazione degli interventi

Un'altra delle criticità del settore è senz'altro quella della carenza di spesa per investimenti sostenuti dai gestori. Il settore idrico italiano è segnato, infatti, da un *tasso di investimento ancora sotto la media europea*. A fronte di una media del quinquennio 2020-2024 di 62 Euro *pro capite* (peraltro riferito alle gestioni industriali, che investono, come a breve si dirà, nettamente di più dei gestori in economia), il *valore medio europeo si attesta a 83 Euro pro capite*, il +25% rispetto all'Italia[79].

Concentrandosi sulle *gestioni in economia*, invece, nel 2024, *il valore medio degli investimenti pro*

capite è di 22 euro per abitante (-24% rispetto ai 29 euro per abitante del 2023)[80], contro i 114,3 euro per abitante investiti dai gestori industriali (94,7 euro per abitante nel 2023)[81] . Le gestioni in economia sono caratterizzate da una propensione all'investimento, dunque, ancora minore rispetto a quella dei gestori industriali (quantomeno 2 volte inferiore).

L'analisi dei dati sugli investimenti su base territoriale dei dati restituisce, poi, *marcate differenze tra Nord e Sud del Paese*, rivelando anche in tale ambito l'esistenza di un forte divario territoriale. A parità di anno considerato, sul triennio 2021-2023, spicca una marcata differenza tra la capacità di investimento dei gestori delle regioni settentrionali (in media 63 euro per abitante) e centrali (73 euro per abitante) e quella dei gestori delle regioni meridionali (32 euro per abitante)[82]. Guardando ai dati sugli investimenti effettuati nel biennio 2020-2021 (quindi prima dell'implementazione effettiva del PNRR), *nell'area Sud e Isole si investe circa la metà della media delle altre aree geografiche* e, in alcune regioni meridionali, il valore *pro capite* registrato è meno di un terzo della media nazionale[83].

Di recente, il robusto volume di risorse stanziate dal PNRR ha fornito una spinta notevole agli investimenti nel settore idrico. L'analisi del *Blue Book 2026* stima, per il 2025, un picco degli investimenti *pro capite* pari a 104 Euro per abitante. Nel quinquennio 2025-2029 gli investimenti *pro capite* sono, infatti, attesi in crescita del +36% rispetto al periodo 2020-2024, passando da una media di 62 Euro a 85 Euro per abitante. In Italia, dopo il picco di 104 Euro *pro capite* raggiunto nel 2025, il tasso di investimento finanziato dalla tariffa e dagli investimenti pubblici è atteso ridursi del -20% e tornare a 83 Euro *pro capite* dopo la conclusione del PNRR nel 2027 [84].

La spesa per investimenti nel periodo 2021-2028 si attesta su una media di 90 €/abitante all'anno, con un picco nel biennio 2025-2026 legato all'attuazione del PNRR. Nel quadriennio successivo si prevede una fisiologica riduzione di circa il 10% rispetto agli anni di massima intensità, ma con un livello comunque superiore del 21% rispetto al 2021, segnale di un riposizionamento strutturale del settore potenziato nella messa a terra delle opere[85].

Una delle concause della carenza di investimenti del settore è rappresentata dalla *mancanza di efficaci strumenti di programmazione con prospettiva pluriennale*, capaci di tracciare un percorso di priorità degli investimenti di lungo periodo.

A ben vedere, un primo tentativo di introduzione di uno strumento di pianificazione è stato effettuato con la legge 205/2017[86], che aveva istituto il "Piano nazionale degli interventi nel settore idrico" (PNISI), uno strumento di pianificazione nazionale per programmare e realizzare interventi infrastrutturali nel settore idrico.

Il PNISI doveva essere attuato tramite appositi stralci operativi, da adottarsi tramite DPCM, uno

dedicato agli "Acquedotti", predisposto dal MIT sulla base dell'elenco di interventi trasmesso da ARERA, sentite le Regioni e gli enti locali, l'altro dedicato agli "Invasi" definito direttamente dal MIT.

All'atto pratico, però, tale strumento ha dimostrato farraginosità e difficoltà operative legate alla sua articolazione in piani-stralcio distinti e soggetti a differenti procedure di adozione[87]. Ciò comportava di fatto l'adozione di due strumenti di pianificazione non organici, la cui programmazione degli interventi non rispondeva ad una visione di insieme. Dalla entrata in vigore della legge istitutiva, l'attuazione del PNISI ha visto l'adozione di soli due primi stralci, entrambi del 2019[88]. Non sono stati adottati stralci successivi, lasciando quindi lo strumento fermo a tali segmenti iniziali, mai aggiornati e pienamente attuati. Il PNISI, dunque, non ha generato una pianificazione pluriennale continua, lasciando il settore privo di uno strumento strategico efficace.

Su tale aspetto, come si vedrà, è intervenuta una delle Riforme del PNRR idrico, che ha superato il modello del PNISI con l'istituzione di un nuovo strumento di programmazione unitaria, il Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza del settore idrico (PNIISSI). Si rinvia, per l'analisi, al successivo § 2.

1.6 Criticità dei livelli d'uso dell'acqua in Italia e le tariffe del settore

Ulteriore elemento di criticità che caratterizza il settore è rappresentato inoltre dai livelli d'uso dell'acqua in Italia.

L'attuale approccio al consumo di risorsa idrica pone l'Italia, infatti, al 3° posto in Europa per prelievi di acqua ad uso potabile con 153,4m^3 *pro capite* nel 2022, dietro solo all'Irlanda (195,7m^3) e alla Grecia (161,7m^3) e quasi il doppio della media europea di 81,8m^3 [89]. Guardando ai dati giornalieri, l'Italia si attesta su consumo *pro capite* per usi civili di 220 litri al giorno[90].

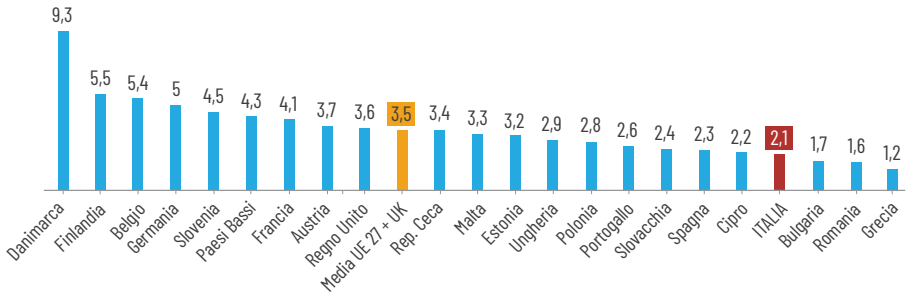
Questo primato è, almeno in parte, conseguenza di uno *scarso valore economico percepito dagli utenti finali della risorsa idrica*.

In Italia l'acqua è un *bene pubblico e gratuito*. Renderla disponibile ai cittadini richiede un sistema complesso e costoso di infrastrutture e servizi, che includono acquedotti, serbatoi, reti di distribuzione, fognature e impianti di depurazione. Le tariffe del servizio idrico coprono *non* il costo dell'acqua in sé, ma i costi necessari per captarla, potabilizzarla, distribuirla, raccogliere e depurare le acque reflue prima della restituzione all'ambiente. Tali costi comprendono sia le spese operative sia gli investimenti necessari per la manutenzione e il potenziamento delle infrastrutture, garantendo continuità, qualità del servizio e tutela ambientale.

Negli ultimi anni, circa il 67% degli investimenti dei gestori è stato sostenuto dalla tariffa[91]. La

tariffa costituisce, ai sensi dell'art. 154, D.Lgs. 152 del 2006, il corrispettivo del servizio idrico integrato e viene determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, nonché dell'entità dei costi, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga".
Non c'è corrispondenza, dunque, tra prezzo pagato dagli utilizzatori e valore intrinseco della risorsa. Nonostante l'aumento medio della tariffa degli ultimi anni, questa rimane tra le più basse in Europa. Con riferimento ai dati del 2020, in Europa la media è di 3,5 Euro/m^3. In Italia la media nazionale è, invece, di 2,1 €/m^3 [92] (cfr. Fig. 2.4).

Figura 2.4 Tariffe idriche del SSI nel 2020 (€/m3)



Fonte: CONFINDUSTRIA, *Dall'emergenza all'efficienza idrica*, 2024

Per fare qualche esempio, le tariffe applicate su Roma, Palermo e Torino oscillano tra 2,3 e 2,6 €/m^3.
Venezia, Napoli e Bologna si collocano intorno ai 2,0 €/m^3. È Milano a vantare le tariffe più basse non solo in Italia, ma nell'intero campione, con appena 0,9 €/m^3, mentre la città di Bari è quella in cui la spesa per il servizio è più cara, con 4 €/ m^3 [93].
L'Italia, nel 2014, era il Paese europeo con le tariffe idriche più basse anche in percentuale al reddito (circa l'1 %). Più nello specifico, analizzando i dati relativi al biennio 2017-2019, emerge come la spesa media sostenuta da una famiglia italiana fosse di circa 320 euro l'anno, equivalente a meno di un euro al giorno. Anche in questo caso le cifre sono decisamente più basse dei 500 euro a famiglia pagati in Francia e Gran Bretagna o degli oltre 900 euro annui pagati da un nucleo familiare norvegese[94].
Pur avendo raggiunto nel 2024 un livello medio pari a 2,5 Euro/m^3, con un aumento del +26% rispetto al 2019, la tariffa in Italia rimane inferiore del 30% rispetto alla media UE (3,6€/m^3)[95].

1.6.1 Livelli d'uso in agricoltura

Nel settore agricolo, le particolari condizioni climatiche dell'area mediterranea e le caratteristiche dei terreni presenti nel nostro Paese rendono necessario un consistente impiego di risorse idriche a fini irrigui.

In Italia, infatti, l'agricoltura è il primo settore per consumo di acqua e il nostro Paese si colloca al secondo posto in Europa per consumo di acqua in agricoltura, superata soltanto dalla Spagna. L'impiego a fini irrigui assorbe circa 16 miliardi di m^3 in un anno, per un valore stimabile nel 40% del totale dell'utilizzo della risorsa idrica complessiva[96]. Se poi all'utilizzo per finalità di irrigazione, che è il principale, si unisce quello destinato all'allevamento, è possibile stimare un assorbimento complessivo per uso agricolo (irrigazione e allevamento) pari a circa il 53% della risorsa idrica totale impiegata[97].

Il comparto agricolo, dunque, è caratterizzato da elevatissimi livelli d'uso, cui si aggiungono e intersecano alcune criticità settoriali.

Anzitutto, il settore è caratterizzato da *criticità infrastrutturali analoghe a quelle che caratterizzano il comparto civile*: i sistemi di irrigazione sono spessi vetusti, con conseguenti inefficienze di esercizio ed elevanti livelli di consumo, oltre che diffuse perdite che si attestano sul valore medio del 40%[98].

Gli impianti irrigui, inoltre, sono prevalentemente caratterizzati da uno *scarso livello di tecnologia e un basso livello di digitalizzazione*. Negli ultimi decenni si è assistito ad una graduale conversione dei sistemi di irrigazione verso metodi a minor consumo idrico e maggiore efficienza quali l'aspersione e irrigazione localizzata; da ultimo, anche sulla spinta del PNRR (cfr. § 2.4), è iniziato un percorso di implementazione di nuove tecnologie che potrebbero contribuire grandemente a ridurre i consumi idrici nel comparto agricolo.

Inoltre, lo scarso impiego di tecnologia e, in particolare, di strumenti di misurazione avanzati, determina una *generale mancanza di dati in questo settore*, a differenza di quanto avviene per il comparto civile.

A ciò si aggiunge, poi, la circostanza che *oltre un terzo delle superfici agricole irrigate ricorre all'autoapprovvigionamento*, ossia al prelevamento diretto dell'acqua da parte delle aziende agricole. Circostanza che, oltre a rendere più difficile la raccolta dei dati, tende a favorire e a rendere difficili da intercettare i fenomeni di utilizzo illecito della risorsa (quali, ad esempio, pozzi abusivi, derivazioni non autorizzate, prelievi superiori ai volumi concessi, "by pass" dei contatori, usi irrigui che non rispettano i deflussi ecologici) che si registrano nel settore[99].

Infine, per gli usi irrigui *non esiste un sistema tariffario* e l'ARERA non ha competenza regolatoria in materia. Si rinvia al § 1.4.3. in tema di canoni di concessione di derivazione e contributi consortili.

2 Le misure del PNRR

Come illustrato, il settore dell'idrico in Italia risulta storicamente e strutturalmente caratterizzato da diverse criticità: la molteplicità dei soggetti istituzionali a vario titolo preposti alla *governance* del settore, la frammentazione delle gestioni, il carattere non industrializzato delle stesse. Sono criticità che si riflettono sulle debolezze infrastrutturali italiane, dalla vetustà delle infrastrutture e dall'inadeguatezza del relativo stato manutentivo, alla scarsa diffusione di tecnologie all'avanguardia che consentano di sfruttare al meglio le infrastrutture esistenti. Se la frammentazione istituzionale, infatti, riduce, in assenza di meccanismi e luoghi di penetrante coordinamento, la capacità strategica di programmare e controllare, la polverizzazione e le dimensioni dei gestori spiegano almeno in parte l'inadeguato livello di investimenti *pro-capite*. Ad incidere non sono quindi solo ragioni di tipo finanziario, pure non marginali e non poco legate agli esigui livelli tariffari, alla base peraltro di abitudini di utilizzo non sempre attento e sostenibile di una risorsa scarsa.

Su molte di tali criticità ha tentato di intervenire il PNRR. È utile dare sin da subito, tuttavia, una visione di insieme delle misure, per apprezzarne l'impatto complessivo.

Anzitutto, una delle Componenti del PNRR è interamente dedicata proprio alla risorsa idrica con un importo complessivo dei fondi destinati al settore idrico di oltre 5 miliardi di euro[100].

Quanto alle criticità messe a fuoco, il PNRR è intervenuto in primo luogo provando a dare impulso al processo di accorpamento delle gestioni e a quello connesso di industrializzazione.

Tra le misure del PNRR di maggior rilievo rilevano, inoltre, quelle destinate ad attenuare alcune delle principali criticità infrastrutturali segnalate, con interventi di manutenzione e completamento su grandi invasi ed acquedotti e, in modo più diffuso, sulla rete di distribuzione, con obiettivi di riduzione delle perdite idriche e di digitalizzazione del settore.

Sulla spinta del PNRR sono state introdotte novità, inoltre, in materia di pianificazione e programmazione degli investimenti. In attuazione del PNRR, è stato infatti adottato un Piano Nazionale di Interventi Infrastrutturali e per la Sicurezza nel Settori Idrico (il c.d. PNIISSI), che rappresenta il primo strumento di pianificazione unitaria e organica degli interventi sulle reti idriche, con l'obiettivo di mettere a sistema una moltitudine di iniziative, consentendo anche una selezione degli interventi basata su criteri oggettivi, comparabili e trasparenti (cfr. § 2.3).

Il PNRR ha dedicato alcune misure, infine, agli usi dell'acqua per scopi irrigui, con interventi di carattere normativo volti a contenere l'uso dei corpi idrici per usi irrigui, e misure di efficientamento dei sistemi di irrigazione, diretti a migliorare la sostenibilità e la riduzione delle perdite

attraverso una misurazione più precisa e completa degli usi (cfr. § 2.4).
Non sono mancate criticità attuative; non su tutte le segnalate debolezze strutturali di settore è peraltro intervenuto il PNRR.

2.1 Riduzione del numero dei gestori e relativa industrializzazione

Il PNRR ha in primo luogo provato a dare impulso, con alcuni interventi normativi *ad hoc*, al processo di accorpamento delle gestioni nell'ambito del servizio idrico integrato – processo, come si è visto, a rilento ormai da anni – e al connesso processo di industrializzazione.
Misure dirette ad attenuare la polverizzazione degli oltre 2.000 gestori e incentivare l'affermazione di gestori industriali più efficienti sono state previste, in particolare, nell'ambito della Riforma 4.2, di competenza del MASE[101].
In tale contesto, sono stati firmati, anzitutto, una serie di Protocolli di intesa tra il MASE e le Regioni Campania, Calabria, Molise e Sicilia, nelle quali particolarmente critici sono i livelli di polverizzazione gestionale[102]. Con tali protocolli, i principali soggetti istituzionali coinvolti nella *governance* del settore (MASE, Regione, EGATO) si sono dati obiettivi comuni per porre in essere, ciascuno per quanto di rispettiva competenza, ogni necessaria azione per consentire la predisposizione e l'adozione in tempi rapidi dei rispettivi Piani d'Ambito e per procedere all'affidamento del servizio all'interno dell'ATO, con l'obiettivo di ridurre il numero di gestori del servizio e creare operatori unici almeno ogni 40.000 abitanti.
Posto che molte delle criticità del servizio idrico integrato non dipendono da lacune del quadro normativo, ma dalla mancata o incompleta attuazione di meccanismi previsti da una normativa anche risalente, si è preferito uno strumento di collaborazione istituzionale, quale il protocollo d'intesa, al fine di provare a fissare obiettivi e scadenze nei riguardi degli EGATO e delle Regioni, con un accompagnamento in una logica di supporto tecnico-amministrativo per lo svolgimento delle attività di competenza, quali la redazione dei Piani d'ambito, la predisposizione dei piani economici-finanziari e tariffari, il confezionamento della documentazione di gara e contrattuale per l'affidamento del servizio.
Accanto ai protocolli, sempre nell'ambito delle misure di attuazione della richiamata Riforma 4.2 del PNRR, è stato introdotto un meccanismo di cessazione delle gestioni in economia, con termine al 30 settembre 2022 per l'affidamento delle stesse al gestore unico[103].
Si è in particolare previsto che "*entro il 1° luglio 2022, le gestioni del servizio idrico in forma autonoma per le quali l'ente di governo dell'ambito non si sia ancora espresso sulla ricorrenza dei requisiti per la salvaguardia di cui al comma 2-bis, lettera b), confluiscono nella gestione unica*

individuata dal medesimo ente. Entro il 30 settembre 2022, l'ente di governo dell'ambito provvede ad affidare al gestore unico tutte le gestioni non fatte salve ai sensi del citato comma 2-bis"[104].
Quanto agli impatti della riforma, l'introduzione del suddetto provvedimento normativo ha contribuito al *trend* di progressiva riduzione delle gestioni in economia, facendo registrare nel periodo 2016-2025 una riduzione del 34% in termini di comuni serviti[105].
Nonostante ciò, si continuano a riscontrare enti che gestiscono il servizio in economia nonostante non siano stati interessati, entro i richiamati termini, dai provvedimenti di salvaguardia di cui al richiamato comma 2-*ter*[106].
Il fenomeno risulta più significativo in alcuni ATO della Lombardia, del Lazio, della Liguria, del Piemonte e Sicilia nonché, per profili residuali, negli ATO regionali di Abruzzo, Puglia e Sardegna, tanto per effetto di: (i) istruttorie ancora in corso, volte alla verifica dei requisiti per la salvaguardia, *de facto* ancora pendenti in deroga alle disposizioni normative richiamate, (ii) contenziosi non ancora conclusi, promossi dagli enti gestori esclusi dal riconoscimento della salvaguardia[107].
In particolare, alla fine del 2025 circa 242 Comuni sono in regime di salvaguardia, solo il 18% del totale dei Comuni in economia, per una popolazione servita di 363.000 abitanti[108]. Deve dedursi che continua a gestire il servizio in economia un significativo numero di soggetti che avrebbero dovuto invece confluire automaticamente nel gestore unico per effetto della indicata richiamata riforma.
Il PNRR, dunque, pur avendo accelerato ulteriormente il processo di riordino e riduzione delle gestioni in economia, non ha del tutto risolto la criticità[109].

2.2 Gli interventi per l'attenuazione delle criticità infrastrutturali

Il PNRR è intervenuto, poi, su alcune delle criticità infrastrutturali del settore, destinando oltre 5 miliardi di euro al finanziamento di interventi di varia natura.
Diverse le linee di investimento, relative alle principali criticità infrastrutturali segnalate nel § 1[110].

2.2.1 Potenziamento degli invasi e delle altre infrastrutture primarie

Una prima criticità infrastrutturale su cui il PNRR è intervenuto è quella relativa alla *inadeguatezza delle infrastrutture idriche primarie* (invasi e sistemi di approvvigionamento) di cui si è dato conto nel § 1.3. Il PNRR ha stanziato risorse per € 2 miliardi, con l'obiettivo di rendere tali infrastrutture più efficienti e resilienti a fronte delle intense crisi idriche dovute ai cambiamenti climatici[111].

In particolare, sono stati finanziati interventi di manutenzione straordinaria e potenziamento e completamento delle infrastrutture di derivazione, stoccaggio e fornitura primaria[112].
In particolare, il PNRR ha finanziato il completamento di alcune opere incompiute e l'esecuzione di interventi di miglioramento della sicurezza di dighe esistenti. Non è stata invece finanziata la costruzione di nuove dighe e invasi.
Circa il 40% degli interventi finanziati, per un valore pari al 53% delle risorse economiche complessive, è rappresentato da interventi relativi alla messa in servizio di grandi opere rimaste incompiute[113].
Gran parte dell'investimento si è concentrato, inoltre, sul Mezzogiorno: delle tre regioni che hanno beneficiato dei maggiori volumi di investimento due sono del Mezzogiorno[114], cui è stato destinato il 50% delle risorse complessive (a fronte del 15% al Centro e del 35% al Nord)[115].
Il deficit infrastrutturale del Paese non può dirsi, naturalmente, colmato e la programmazione degli anni a venire dovrà senz'altro proseguire il percorso avviato dal Piano.

2.2.2 Distrettualizzazione e digitalizzazione per ridurre la dispersione idrica

Altre criticità infrastrutturali su cui il PNRR è intervenuto sono quelle relative all'elevato livello di dispersione idrica e al correlato basso livello di digitalizzazione delle infrastrutture, di cui si è dato conto ai §§ 1.3 e 1.3.3. A tale scopo, il PNRR ha destinato uno stanziamento di € 1,9 miliardi, con l'obiettivo di ridurre le perdite di acqua, potenziando e modernizzando le reti di distribuzione attraverso sistemi di controllo avanzati che consentano di monitorare i nodi principali e i punti più sensibili delle reti stesse[116].
In particolare, con tale linea di investimento sono stati finanziati *interventi di distrettualizzazione della rete*, diretti a suddividere la rete in porzioni territorialmente circoscritte e omogenee, dette per l'appunto "distretti idrici", ciascuno isolabile tramite valvole e monitorabile in modo indipendente grazie a sensori che rilevano i parametri di esercizio (es. portata, pressione, etc)[117]. Tramite la distrettualizzazione, la rete viene gestita come un insieme di sezioni controllabili, dotate di sistemi digitali di telecontrollo che permettono di conoscere in tempo reale lo stato di ogni singolo distretto.
Le scadenze prefissate dal PNRR, misurate in termini chilometri di rete da distrettualizzare, sono state raggiunte[118].
Utile segnalare l'importanza strategica della distrettualizzazione in un Paese afflitto dai segnalati livelli di dispersione idrica: il porzionamento della rete permette, infatti, di individuare con precisione le zone soggette a perdite e di effettuare interventi di riparazione mirati, oltre che di modulare e regolare la pressione nei diversi distretti in modo differenziato, aumentando l'efficienza dell'intero sistema.

Sul fronte della digitalizzazione della rete, il PNRR ha inoltre finanziato interventi volti a *dotare le reti di distribuzione di tecnologie moderne e avanzate* (installazione capillare di sensori per misurare portata, pressione e qualità dell'acqua; introduzione di sistemi di telecontrollo, etc). Tali tecnologie trasformano un acquedotto tradizionale in una rete intelligente in grado di monitorare, analizzare e gestire dinamicamente i flussi idrici, migliorando l'efficienza della rete stessa per ridurre le perdite e ottimizzare i consumi.

È necessario osservare, tuttavia, in una più ampia prospettiva, che qualsiasi percorso di transizione digitale, oltre a richiedere investimenti significativi in tecnologie e attività di ricerca e sviluppo, esige un cambiamento culturale e un ripensamento del modo di operare. Il fattore umano è un elemento imprescindibile di un efficace percorso di *digital transformation*: è necessario cioè assicurare un equilibrio tra, da una parte, la complessità degli strumenti e delle tecnologie utilizzate e, dall'altra, l'effettiva capacità degli operatori di integrare tali strumenti e tecnologie nelle attività e nei processi decisionali.

A tal fine, l'aggiornamento continuo delle competenze del personale coinvolto nelle attività diviene un elemento essenziale, senza il quale si rischia di perdere rapidamente il potenziale innovativo delle tecnologie adottate, e di trasformare la digitalizzazione da opportunità di miglioramento a mero incremento dei costi, senza un ritorno proporzionato in termini di benefici.

2.2.3 Sistemi fognari e di depurazione

Ulteriore criticità infrastrutturale per la quale il PNRR ha finanziato interventi è quella relativa alle carenze delle reti fognarie e dei sistemi di trattamento delle acque reflue[119]. Con uno stanziamento di € 600 milioni, sono stati finanziati interventi diretti a rendere più efficace la depurazione delle acque reflue scaricate nelle acque marine e interne e a consentire il riutilizzo delle acque reflue depurate a scopi irrigui e industriali[120].

L'investimento è stato programmato in maniera tale da dispiegare i suoi effetti anche sugli agglomerati soggetti a procedura di infrazione[121].

L'investimento rappresenta un importante passo nel percorso di miglioramento delle reti fognarie e dei sistemi di depurazione. Per completare l'opera, tuttavia, è opportuno che nuovi strumenti di pianificazione assicurino la continuità dell'azione del PNRR negli anni a venire.

2.3 Misure per una migliore pianificazione degli investimenti

In un'ottica di rafforzamento della *governance* e della capacità di pianificazione strategica in un settore connotato da frammentazione istituzionale, la Riforma 4.1, posta sotto la responsabilità

del MIT, ha previsto l'istituzione di un nuovo strumento centrale di pianificazione degli investimenti nel settore idrico con una visione di medio-lungo termine[122].

La riforma è stata attuata con l'art. 2, commi 4-*bis* e 4-*ter*, D.L. 121/2021 (convertito, con modificazioni, in L. 156/2021), che ha previsto l'istituzione del nuovo "*Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza del settore idrico*" (il PNISSI)[123], volto a sostituire lo strumento di pianificazione previsto dalla precedente disciplina (il PNISI, cfr. § 1.5).

Come visto, la previgente disciplina del PNISI prevedeva una pianificazione articolata in due piani-stralcio distinti: "acquedotti" e "invasi". Con la riforma introdotta dal PNRR, tale distinta pianificazione viene superata, con l'introduzione di un piano unitario di competenza del MIT. Si è così inteso superare le principali inefficienze che, sul piano funzionale, si registravano con la precedente impostazione (cfr. § 1.5), semplificando e velocizzando le procedure di monitoraggio e rendicontazione degli interventi.

È previsto che il Piano sia adottato mediante apposito DPCM e, con le medesime modalità, sia aggiornato ogni tre anni. L'attuazione operativa del Piano è demandata a successivi stralci, da adottarsi con decreti del MIT, che tengano progressivamente conto dello stato di avanzamento degli interventi e della disponibilità delle risorse economiche[124].

Il Piano è predisposto sulla base di una valutazione multidimensionale dei progetti, ossia calibrata su elementi economico-finanziari, ambientali, sociali e istituzionali. Al Ministero è stata inoltre affidata la funzione di assicurare sostegno e misure di accompagnamento ai soggetti coinvolti nell'attuazione degli interventi inclusi nel Piano[125]. La riforma ha reso inoltre più efficaci i meccanismi sostitutivi che, in caso di grave inerzia da parte dei predetti soggetti coinvolti nell'attuazione dei progetti, abilitano il Ministero a proporre interventi correttivi, con il coinvolgimento della Presidenza del Consiglio dei ministri[126].

All'esito dell'*iter* di approvazione stabilito dalla riforma, il PNIISSI è stato adottato con DPCM del 17 ottobre 2024[127] e raccoglie 418 interventi, destinati prevalentemente a soddisfare fabbisogni potabili e irrigui, per un fabbisogno di circa 12 miliardi di euro.

Con decreto del 16 settembre 2025[128], il MIT ha adottato il primo stralcio attuativo del PNIISSI, destinando oltre 950 milioni di euro al finanziamento dei 75 interventi previsti. In termini di ripartizione territoriale, circa il 59% dell'importo economico del primo stralcio è assegnato a interventi da realizzare al Sud, mentre il 28% degli investimenti finanzierà interventi nel Nord e il restante 13% per il Centro. La distribuzione dell'importo complessivo vede una ripartizione tra i settori "adduzioni" (28% del totale), "derivazioni" (26%) e "invasi" (27%), mentre risultano in minoranza gli interventi in "acquedotti" (20%)[129].

Con il nuovo PNIISSI, per la prima volta, il Paese dispone di uno strumento di pianificazione unitaria e organica degli interventi sulle reti idriche, con l'obiettivo di superare la frammentazione delle iniziative territoriali.
Il Piano non si pone in contrasto con le pianificazioni di livello superiore, come i Piani di gestione del distretto idrografico e i Piani d'ambito. I progetti proposti, infatti, devono essere integrati in tali strumenti di pianificazione e, in ogni caso, le ipotesi di domanda e offerta idrica su cui si fondano devono rispettare i bilanci idrici approvati dalle Autorità di distretto o, qualora tali bilanci non siano ancora disponibili, contribuire alla loro definizione.
In definitiva, la Riforma ha conferito al PNIISSI un ruolo strategico nella programmazione nazionale degli investimenti per l'efficientamento delle infrastrutture idriche, integrando in un unico quadro di pianificazione interventi prima frammentati.
Da ultimo, con la rimodulazione del PNRR approvata a fine 2025, è stato previsto lo stanziamento di € 1 miliardo di risorse per sostenere gli interventi previsti dal PNIISSI[130].
È stata infatti prevista l'istituzione di uno strumento finanziario, affidato alla gestione di Invitalia S.p.A., volto a erogare sovvenzioni a fondo perduto in favore dei soggetti gestori del servizio idrico, destinate a finanziare interventi relativi alle infrastrutture idriche, la gran parte dei quali individuati tra quelli previsti dal PNIISSI[131].
L'intento è finanziare una parte dell'investimento complessivo, con l'obiettivo di supportare l'accesso al finanziamento bancario, con effetto moltiplicatore delle risorse destinate alla realizzazione dei progetti.

2.4 Misure nel settore irriguo

Il PNRR è intervenuto, inoltre, con misure di riforma normativa e investimenti, nel settore irriguo. Quanto alle misure di riforma normativa, alcune novità hanno riguardato la regolazione degli utilizzi dell'acqua finalizzati all'irrigazione agricola (c.d. scopi irrigui)[132].
È stato previsto, anzitutto, un inasprimento delle *sanzioni per derivazioni illecite e utilizzo abusivo della risorsa idrica*, con un innalzamento delle sanzioni amministrative in caso di violazione del divieto di derivazione o di utilizzo di acque pubbliche senza autorizzazione o concessione, così disincentivando i predetti utilizzi abusivi della risorsa idrica[133].
È stata introdotta, inoltre, nell'ambito del procedimento di esame delle domande di utilizzazione di acqua a fini irrigui, la necessità di effettuare una *valutazione di impatto su tutti i corpi potenzialmente interessati*[134]. Si tratta di una novità di non poco conto. Prima della riforma, infatti, la verifica di compatibilità di una derivazione irrigua veniva circoscritta al corpo idrico diretta-

mente prelevato. La riforma introduce invece un approccio ecosistemico, in linea con il quadro europeo di riferimento[135], imponendo di considerare, oltre che il corpo idrico da cui si preleva, anche gli altri corpi idrologicamente connessi, a valle e a monte (affluenti, falde, corpi idrici sotterranei, eventuali invasi, canali, ecosistemi dipendenti, etc). In altri termini, alcune richieste di concessione irrigua potrebbero ora essere respinte non per l'impatto sul corpo idrico interessato, bensì per l'effetto prodotto sull'insieme del sistema idrico locale.

Parallelamente, è stato introdotto anche un generale *divieto di espandere il sistema irriguo esistente*, se i corpi idrici interessati sono in uno stato inferiore al "buono" (secondo la classificazione europea dello stato dei corpi idrici di cui alla Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE), anche ove l'intervento fosse finalizzato a conseguire obiettivi di efficienza[136]. Tale novità, anch'essa in linea con il quadro europeo di riferimento[137], impone per la prima volta un vincolo rigido sui progetti di espansione della superficie irrigata in presenza di sistemi idrici fragili. Si passa, dunque, da una logica di espansione della superficie irrigua a una logica di ottimizzazione e tutela di quella esistente, imponendo di privilegiare investimenti in interventi di efficientamento rispetto a interventi di ampliamento.

Un ulteriore intervento normativo del PNRR nel settore agricolo è rappresentato dalla previsione che le concessioni di derivazioni per uso irriguo debbano privilegiare la digitalizzazione per migliorare il controllo remoto e l'individuazione dell'estrazione illegale di acqua[138]. È stato quindi introdotto il principio in base al quale le concessioni di derivazione in ambito agricolo devono favorire l'utilizzo di sistemi digitali di controllo remoto (contatori intelligenti, sistemi di trasmissione dei dati, allarmi per anomalie e prelievi irregolari, etc.).

Inoltre, il PNRR ha introdotto il nuovo comma 3-*bis* dell'articolo 154, prevedendo la definizione di criteri per incentivare l'uso sostenibile dell'acqua in agricoltura e per sostenere l'utilizzo del Sistema Informativo Nazionale delle Risorse Idriche in Agricoltura ("SIGRIAN"), sia per gli usi irrigui collettivi che per le forme di auto-approvvigionamento[139]. Con tale previsione, il legislatore ha riconosciuto esplicitamente la necessità di fondare le politiche di sostenibilità dell'uso agricolo dell'acqua su basi informative solide, valorizzando la misurazione e la raccolta sistematica dei dati sui volumi irrigui come presupposto per il monitoraggio, la pianificazione e la trasparenza.

A tali innovazioni del quadro regolatorio, il PNRR ha affiancato misure di investimento volte a contrastare le criticità del comparto agricolo relative alla scarsa efficienza dei sistemi irrigui e ai bassi livelli di digitalizzazione delle reti. A tal fine, il PNRR ha stanziato € 880 milioni, con l'obiettivo di aumentare l'efficienza dei sistemi irrigui attraverso lo sviluppo di infrastrutture innovative e digitalizzate, nell'ottica di migliorare la sostenibilità e resilienza ai cambiamenti climatici e di ridurre le

perdite attraverso una misurazione più precisa e completa degli usi delle reti[140].
In particolare, la linea di investimento in questione ha finanziato essenzialmente due tipologie di progetti: gli interventi di conversione dei sistemi irrigui attuali in sistemi più efficienti al fine di ridurre le perdite, e gli interventi di installazione di tecnologie per un uso efficiente delle risorse idriche (quali contatori e sistemi di controllo a distanza)[141].
Le risorse sono quindi state allocate in maniera funzionale a intraprendere un percorso di correzione delle predette criticità, andando a finanziare al contempo azioni di riduzione delle perdite e di digitalizzazione dei sistemi di irrigazione del comparto agricolo.
Si stima che, a seguito dell'attuazione dell'investimento, si conseguirà un risparmio idrico compreso tra il 25 % ed il 37 %, in funzione della tipologia di interventi realizzati[142].
L'investimento è però strategico anche perché costituisce la base per la creazione di un patrimonio informativo strutturato in un settore che soffre una forte carenza di dati (cfr. § 1.6.1).

2.5 Misure sui canoni per la derivazione dell'acqua

In sede di attuazione del PNRR, sono state introdotte misure anche in materia di determinazione, da parte delle Regioni, dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica.
In particolare, all'art. 154, comma 3, del Codice dell'ambiente è stato previsto che i criteri generali da applicare nella determinazione dei suddetti canoni di concessione debbano tener conto non solo dei costi ambientali e dei costi della risorsa, ma anche "*dell'inquinamento, conformemente al principio «chi inquina paga»*"[143].
In attuazione di quanto disposto dal richiamato art. 154, comma 3, come modificato in attuazione della misura del PNRR in argomento, è stato infine adottato il decreto interministeriale del 31 dicembre 2022, recante "*Criteri generali per la determinazione, da parte delle regioni, dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica*", al fine di stabilire i principi ed i criteri per assicurare un'omogenea disciplina nazionale per la determinazione dei canoni di concessione.
Tuttavia, come si è visto al precedente § 1.4.1, le Regioni non hanno ancora proceduto ad applicare i nuovi criteri stabiliti dal richiamato decreto interministeriale.

3 Prospettive future per la resilienza idrica

Come chiarito, le criticità descritte non sono il risultato di carenze contingenti, ma riflettono limiti strutturali dell'assetto istituzionale e gestionale del sistema idrico: sono stati messi in luce i deficit infrastrutturali, la polverizzazione gestionale e la frammentazione della *governance* che caratterizzano il settore. Su alcuni di questi nodi il PNRR ha provato ad intervenire.

Le prospettive di seguito illustrate tengono conto degli affanni descritti, assegnando centralità alle esigenze di rafforzamento del coordinamento istituzionale e a quelle di innalzamento della scala gestionale e della capacità industriale nel settore.

3.1 Prioritario intervenire su debolezze di *governance* e gestionali

Come indicato, la frammentazione del sistema istituzionale di settore e la polverizzazione delle gestioni integrano una debolezza strutturale del sistema idrico italiano. Le prospettive di attenuazione di tali fragilità precedono in ordine logico e strategico quelle relative al rafforzamento infrastrutturale. Di seguito, alcune prospettive di evoluzione sulla *governance* e sugli aspetti gestionali del settore, partendo dal livello più alto e generale, di assetto istituzionale dell'intero sistema, per poi passare a quelle relative alla *governance* dei singoli usi, dal sistema di approvvigionamento primario, che si colloca a monte dei diversi usi dell'acqua, sino al servizio idrico integrato, relativo agli usi civili dell'acqua.
Le raccomandazioni formulate si inseriscono in un contesto internazionale caratterizzato da una crescente attenzione al tema della resilienza idrica, riconosciuta come elemento strategico per la sicurezza economica, ambientale e sociale dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri, nella Strategia per la Resilienza Idrica, adottata nel 2025.

3.1.1 Rafforzare la *governance* istituzionale e i meccanismi di coordinamento in un settore connotato da un alto tasso di frammentazione: un Ministero per l'acqua?

L'assetto attuale del sistema idrico nazionale è caratterizzato da una *governance* multilivello nella quale si distribuiscono competenze eterogenee tra Stato, Regioni, Autorità di bacino distrettuali, Enti di Governo dell'Ambito e altri soggetti.
Tale articolazione, pur rispondendo a esigenze costituzionali di riparto delle competenze e di adeguamento alla scala naturale dei bacini idrografici, ha spesso reso complessa l'integrazione tra pianificazione della risorsa, organizzazione del servizio e regolazione economica, incidendo negativamente sulla capacità di programmazione di medio-lungo periodo.
Nel periodo di attuazione del PNRR, il ruolo svolto dalle strutture di coordinamento centrale (quali la Struttura di missione, la Cabina di regia e le Unità di Missione PNRR) ha consentito di migliorare l'allineamento tra livelli di governo e di accelerare l'attuazione di interventi strategici. Indubbia l'esigenza di meccanismi di forte coordinamento, in particolare di indirizzo strategico, monitoraggio e raccordo tra i diversi livelli di governo, che assicurino coerenza tra pianificazione della risorsa, programmazione degli investimenti e gestione delle crisi idriche.

In tale prospettiva, all'assoluta centralità del tema idrico non può non corrispondere un'evoluzione dell'assetto istituzionale se non attraverso l'istituzione di un Ministero *ad hoc*, con il consolidamento del ruolo e delle competenze della Cabina di Regia, supportata stabilmente da una struttura amministrativa dedicata presso la Presidenza del Consiglio[144].

3.1.2 *Governance* e gestione unitaria dell'approvvigionamento idrico primario

La *governance* dell'approvvigionamento idrico primario è caratterizzata dall'assenza di una sistematizzazione istituzionale unitaria (diversamente da quanto si riscontra, come si è visto, per il servizio idrico integrato)[145].

L'attuale assetto ha determinato un quadro organizzativo non sempre lineare, nel quale la ripartizione di funzioni, ruoli e responsabilità risulta talvolta incerta. Tale mancanza di linearità contribuisce a rallentare sia la predisposizione dei progetti di manutenzione delle infrastrutture di approvvigionamenti idrico primario, sia i relativi processi di valutazione e approvazione (cfr. § 1.4.1). Le ricadute di questa sovrapposizione dei livelli decisionali si traducono in criticità strutturali nella gestione dell'approvvigionamento idrico primario, con effetti che incidono sull'intero ciclo della risorsa, dalla fase di accumulo fino agli utilizzi finali.

Come indicato nelle più recenti proposte di riassetto del settore formulate in ambito istituzionale[146], per far fronte a tale situazione sono necessarie misure che garantiscano una visione unitaria ed una gestione integrata del segmento infrastrutturale dell'approvvigionamento idrico primario, eventualmente con l'estensione di una *governance* regolatoria per lo stesso.

Occorrerebbe, in particolare, una cornice normativa uniforme nel cui ambito le Regioni possano adottare sistemi di pianificazione, gestione, regolazione e controllo unitari per tutto il territorio regionale, con l'obiettivo di favorire il ricorso a operatori infrastrutturali specializzati in grado di assumere la gestione di più invasi, garantendo standard omogenei e continuità operativa[147].

A livello gestionale, è utile una disciplina statale delle forme di organizzazione del servizio di approvvigionamento idrico primario che assicuri un ambito territoriale minimo regionale, con affidamento del servizio a "gestori tendenzialmente unici" — data la sua rilevanza economica — attraverso forme compatibili con il diritto eurounitario, ossia mediante gara pubblica, affidamento ad una società *in house* o a società mista con scelta del socio privato tramite procedura ad evidenza pubblica.

3.1.3 Favorire per il SII la formazione di soggetti industriali con elevati livelli di capacità tecnica amministrativa e decisionale: ATO e gestori unici regionali, riduzione delle gestioni in economia

Venendo poi al servizio idrico integrato, come visto, la frammentazione gestionale e la persistente presenza di molteplici gestori in economia incide negativamente sulla capacità di investimento, sui livelli delle perdite e, in definitiva, sulla qualità del servizio idrico integrato (cfr. §§ 1.3.1 e 1.5).

Le gestioni in economia sono caratterizzate da una propensione all'investimento almeno 2 volte inferiore rispetto a quella dei gestori industriali e da perdite idriche totali pari quasi al 50% del volume immesso in rete.

È quindi necessario favorire la formazione di soggetti industriali dotati di elevati livelli di capacità tecnica amministrativa e decisionale.

Presupposto necessario per procedere in questa direzione è l'introduzione di meccanismi che spingano verso l'organizzazione degli ATO su base necessariamente regionale.

Le difficoltà riscontrate nell'effettiva attuazione del principio del gestore unico d'ambito hanno evidenziato, infatti, i limiti di un assetto fondato su ambiti di dimensione prevalentemente sub-regionale.

Già il D. Lgs. n. 201/2022 incentivava, del resto, le Regioni a riorganizzare gli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali a rete di propria competenza su scala regionale o comunque in modo da consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

L'organizzazione dell'ATO a livello regionale è presupposto perché possano essere avviati processi di concentrazione e unificazione delle gestioni del servizio idrico integrato, con l'affermazione di assetti gestionali in grado di assicurare adeguata capacità industriale, finanziaria e organizzativa.

La dimensione regionale degli ATO non è tuttavia da sola sufficiente ad attenuare le forti criticità segnalate, legate alla polverizzazione gestionale e al numero elevato di gestioni in economia. Sono stati messi in evidenza i divari nei livelli di investimento infrastrutturale tra gestori industriali e gestioni in economia. Anche il PNRR, del resto, ha reso evidente come solo assetti gestionali adeguatamente strutturati e dotati di dimensioni operative sufficienti possano sostenere l'attuazione di programmi di investimento complessi, traguardando gli obiettivi della normativa europea e nazionale, nel rispetto delle tempistiche e dei requisiti di efficienza richiesti[148].

Alla decisa contrazione delle gestioni in economia, è quindi indispensabile procedere nella di-

rezione dell'aggregazione degli asset gestiti: permetterebbe ai gestori di sfruttare economie di scala e bilanciare gli investimenti su un'area adeguatamente estesa, innalzando i livelli di omogeneità nella qualità del servizio sul territorio nazionale.

3.1.4 Verso un sistema informativo nazionale per il settore idrico

Il funzionamento di meccanismi di coordinamento efficace a livello centrale (cfr. § 3.1.1), del sistema di *governace* unitario dell'approvvigionamento idrico primario (cfr. § 3.1.2.), la stessa definizione degli interventi infrastrutturali più utili a sfruttare appieno il potenziale degli invasi esistenti, richiedono una base informativa che oggi è carente.

Sarebbe utile, in questa prospettiva, poter contare su una *piattaforma integrata di dati del settore idrico*, tale da coprire la filiera estesa dell'acqua (dall'approvvigionamento alla distribuzione, fino agli usi finali).

La gestione della risorsa idrica in Italia, infatti, presenta, anche sul piano informativo, una notevole frammentazione: i dati relativi alla disponibilità idrica, ai prelievi, agli usi (civili, industriali, agricoli), alle infrastrutture e agli indicatori ambientali risultano oggi distribuiti tra una pluralità di soggetti (Autorità di Bacino Distrettuali, Regioni, gestori del SII, consorzi irrigui, ISPRA, MASE, MASAF, MIT, ARERA, enti locali).

A tale generale frammentazione si aggiunge, come visto, la grave carenza di dati che caratterizza il comparto a maggiore consumo di acqua, quello agricolo.

In tale contesto, un sistema informativo nazionale unico del settore idrico, offrendo un quadro conoscitivo di insieme, utilizzabile per le esigenze di tutti i livelli di governo, consentirebbe di incrementare notevolmente la capacità di programmare investimenti, prevenire crisi idriche, misurare l'impatto delle politiche o stimare in modo accurato la domanda futura. Sarebbe auspicabile che il sistema informativo fosse articolato per i diversi usi della risorsa — potabile, irriguo, industriale, energetico — e per le diverse componenti della disponibilità idrica, mappando le concessioni di derivazione al fine di armonizzare i dati e offrendo un quadro complessivo della disponibilità idrica, così consentendo il monitoraggio integrato degli usi e supportando le valutazioni complessive sulla risorsa[149].

La banca dati dovrebbe includere:

- dati di bilancio idrico e idroclimatici (Autorità di bacino e relativi Osservatori distrettuali permanenti sugli utilizzi idrici, ISPRA);
- dati su invasi, derivazioni, concessioni, infrastrutture primarie (MIT e Regioni);
- dati del servizio idrico integrato (gestori, ARERA, Regioni);

- dati irrigui dei Consorzi di bonifica e del MASAF, oggi significativamente meno aggiornati rispetto al settore civile;
- dati ambientali e meteorologici utili al monitoraggio delle crisi di disponibilità (ISPRA, Osservatori).

Il sistema potrebbe essere progettato con criteri di interoperabilità e standardizzazione, così da integrare forme di raccolta dati già attive (come il SIGRIAN), aggiornamenti annuali e modelli previsionali. L'obiettivo è superare la frammentazione attuale e consentire un accesso unitario, tempestivo e facilmente consultabile alle informazioni, sia per la programmazione ordinaria sia per la gestione delle siccità.

Per garantire continuità e qualità dei dati, la realizzazione del sistema informativo andrebbe affiancata dalla messa a punto di un modello di *governance* chiaro, che definisca:

- obblighi di alimentazione periodica da parte delle amministrazioni e dei gestori;
- standard minimi di qualità e granularità dei dati condivisi;
- modalità di aggiornamento per i dati irrigui, oggi non omogenei e spesso non rilevati tramite misurazione volumetrica, come segnalato da ENEA e dagli Osservatori distrettuali;
- l'integrazione con i sistemi informativi della crisi idrica, così da supportare decisioni tempestive in caso di scenari di severità crescente;
- un comitato tecnico interistituzionale (MASE, MASAF, MIT, Regioni, ARERA, Autorità di Bacino) per indirizzare l'evoluzione del sistema nel tempo.

La creazione di un quadro informativo unico e interoperabile consentirebbe di ripensare la filiera estesa dell'acqua come un ecosistema integrato, favorendo una programmazione più efficace degli investimenti, una maggiore trasparenza dei dati, migliori condizioni per la valutazione *ex ante* ed *ex post* delle politiche pubbliche e una gestione più resiliente della risorsa in un contesto di crescente instabilità idroclimatica.

3.2 Opere infrastrutturali e interventi necessari per dare continuità all'azione del PNRR

L'analisi delle criticità del settore evidenzia come una quota significativa del potenziale idrico nazionale resti ancora non pienamente utilizzabile, a causa tanto delle limitazioni autorizzative che pesano su molti invasi, quanto della mancanza o incompletezza di opere accessorie di derivazione e adduzione. Parallelamente, il persistente livello di perdite continua a rappresentare una delle principali inefficienze strutturali del sistema idrico (§§ 1.3. e 1.3.1.).

In questo quadro, il PNRR ha avviato un percorso significativo, sia sul fronte della riqualificazione degli invasi, sia su quello della riduzione delle perdite e digitalizzazione delle reti.

Tuttavia, gli interventi realizzati non sono ancora sufficienti a colmare i *gap* strutturali: il contributo del PNRR in termini di aumento effettivo della capacità invasabile è ancora limitato (anche per via del limite temporale del PNRR stesso), mentre gli effetti della distrettualizzazione sulle perdite necessitano di un periodo di stabilizzazione e di manutenzione costante per diventare effettivamente misurabili.
Alla luce di tali rilievi, e dell'evidenza emersa dall'esperienza attuativa, è necessario consolidare tale direzione di intervento, concentrando le misure su due ambiti prioritari.

3.2.1 Intervenire per sfruttare pienamente il potenziale degli invasi esistenti

È in primo luogo necessario proseguire nel recuperare progressivamente i volumi di progetto degli invasi che non risultano oggi però autorizzati, pari a circa 2 miliardi di metri cubi di risorsa idrica, attraverso (i) il completamento dei collaudi e (ii) le attività di messa in sicurezza.
Gli interventi dovrebbero poi essere volti a sfruttare appieno il volume autorizzato delle dighe, pari a circa 11 miliardi di metri cubi di risorsa idrica, evitando casi in cui la risorsa sebbene invasata non possa essere utilizzata. Tra gli interventi in questione, si richiamano in particolare quelli di completamento sistematico delle opere di adduzione e derivazione (come, ad esempio, per gli interventi PNRR sulla diga di Campolattaro[150]).
Va valutata l'opportunità di procedere definendo obiettivi misurabili su base periodica, al fine di dare priorità agli invasi con maggior potenziale di recupero, orientando i fondi disponibili verso interventi ad alto impatto e imponendo ai soggetti coinvolti cronoprogrammi di realizzazione chiari e definiti *ex ante*.

3.2.2 Ridurre le perdite in modo mirato e misurabile

Il PNRR ha introdotto una significativa innovazione nel modo in cui sono monitorate le reti idriche, attraverso il cospicuo finanziamento di interventi di installazione di tecnologie per la misurazione dei parametri di esercizio delle reti. Questa infrastruttura digitale costituisce un patrimonio informativo indispensabile per individuare i nodi della rete caratterizzati da fenomeni di dispersione idrica e, di conseguenza, per programmare gli interventi in modo mirato ed efficace.
Per consolidare l'azione avviata dal PNRR, quindi, è opportuno valorizzare tale patrimonio informativo per indirizzare in maniera efficace, puntuale e misurabile gli interventi di manutenzione della rete e di eliminazione delle perdite.
A tale fine, va incentivato l'uso sistematico dei dati di telecontrollo e pressione per costruire

una mappatura delle priorità di intervento, identificando i tratti di rete con maggiori dispersioni effettive, definendo, sulla base di tale mappatura, un programma di intervento sulle sezioni di rete obsolescente guidato da indicatori quantitativi.

3.2.3 Valutare le potenzialità delle opere idriche primarie per risorse non convenzionali: i dissalatori

Ulteriore ambito sul quale occorre valutare di intervenire è quello delle opere destinate alle risorse idriche non convenzionali, in particolare i dissalatori, in linea con il percorso avviato con alcuni recenti interventi normativi [151]. Si tratta di una tecnologia poco esplorata nel nostro Paese, ma dall'elevato potenziale, in particolare per isole e aree siccitose, soluzione che non può prescindere da un parallelo impegno nella riduzione delle perdite delle reti di distribuzione. Tenendo conto di quanto l'evoluzione tecnologica abbia attenuato i principali punti critici di questa soluzione: l'inefficienza energetica dei processi, i relativi costi e la gestione delle salamoie di scarto.

Un'altra componente essenziale per fronteggiare la crescente domanda idrica è il ricorso alle acque reflue depurate come fonte idrica non convenzionale. I processi avanzati di depurazione non solo assicurano che l'acqua restituita all'ambiente, nei corpi idrici superficiali e marini, rispetti elevati standard qualitativi, ma ne consentono anche il recupero e il riutilizzo. La diffusione delle pratiche di riuso, favorita dall'evoluzione delle tecnologie di trattamento e recupero, consente di incrementare l'efficienza nell'utilizzo della risorsa idrica, ridurre la pressione sulle fonti convenzionali di approvvigionamento e promuovere modelli di gestione più sostenibili e circolari dell'acqua.

3.3 Ripensare i criteri di determinazione dei canoni di derivazione dell'acqua

Come indicato, i canoni di concessione per la derivazione dell'acqua, oltre a non essere stati ancora aggiornati agli ultimi criteri stabiliti a livello ministeriale volti a riflettere *inter alia* il costo ambientale della risorsa, non sono commisurati all'utilizzo della risorsa idrica e (a differenza di quanto avviene per la tariffa stabilita da ARERA per l'acqua ad uso civile) non sono ispirati al criterio *full cost recovery*, non includendo i costi di realizzazione e manutenzione straordinaria delle opere gestite, che restano, dunque, a carico della fiscalità generale.

Le modifiche introdotte dal PNRR al Codice dell'Ambiente hanno segnato un primo significativo avanzamento nel riconoscimento dell'esigenza di orientare anche i canoni di derivazione dell'acqua a criteri di sostenibilità e responsabilità ambientale. In particolare, l'introduzione di criteri ispirati al principio "chi inquina paga" nella determinazione dei canoni di concessione per l'uso

di acqua pubblica — peraltro accompagnata, con riferimento al settore agricolo, dalla previsione di indirizzi volti a incentivare l'uso sostenibile dell'acqua in agricoltura e dal rafforzamento del sistema informativo nazionale sui volumi irrigui — va nella direzione della definizione di un quadro normativo più coerente e consapevole delle pressioni esercitate sulla risorsa.
Tali interventi si sono tuttavia collocati prevalentemente sul piano dei principi e delle condizioni abilitanti, senza incidere direttamente sui meccanismi economici attraverso i quali vengono oggi ripartiti i costi dell'inquinamento, nonché della gestione e della manutenzione delle infrastrutture.
In tale prospettiva, come già evidenziato dal Commissario per la siccità[152], occorre anzitutto accelerare il percorso di aggiornamento dei canoni di concessione per la derivazione dell'acqua, affinché i canoni diventino uno strumento di incentivo al risparmio idrico e alla riduzione dei prelievi, potendoli differenziare per aree (più critiche e meno critiche) e per usi. A tal fine, è essenziale che le Regioni completino il processo di approvazione dei nuovi criteri per la determinazione dei predetti canoni in applicazione dei criteri previsti dal D.M. del MEF 31 dicembre 2022.
Sarebbe poi auspicabile che, più in generale, la determinazione dei canoni risponda a criteri di *full cost recovery* e ad un principio di correlazione all'utilizzo effettivo della risorsa.

3.4 Proseguire nella digitalizzazione del settore idrico

Come indicato, gli interventi finanziati dal PNRR in materia di riduzione delle perdite e digitalizzazione delle reti hanno rappresentato un passaggio rilevante per l'ammodernamento del settore idrico nazionale, avviando la trasformazione delle infrastrutture di distribuzione in sistemi tecnologicamente più avanzati e monitorabili. In particolare, le misure di distrettualizzazione e l'introduzione diffusa di sensori e sistemi di telecontrollo, ivi compresa quella finanziata nel comparto agricolo, hanno consentito di porre le basi per una gestione più consapevole e *data-driven* delle reti (§ 2.2.2.).
La digitalizzazione non può tuttavia esaurirsi nella sola installazione di tecnologie *hardware*; richiede un'evoluzione ulteriore verso modelli di gestione intelligenti, che valorizzino in modo sistematico i dati raccolti e consentano di integrarli nei processi decisionali. In questo senso, l'adozione di soluzioni tecnologicamente innovative e di intelligenza artificiale rappresenta il naturale sviluppo del percorso avviato dal PNRR.

3.4.1 Favorire l'adozione di soluzioni innovative e di intelligenza artificiale

In linea con quanto avviato dal PNRR, va favorita l'adozione diffusa di tecnologie di *smart water management*, incluse soluzioni basate sull'intelligenza artificiale, lungo l'intera filiera del servi-

zio idrico, per modernizzare le reti distribuzione, rinnovare le infrastrutture e ridurre le perdite. Tali tecnologie consentono di analizzare in tempo reale lo stato degli *asset*, prevedere anomalie e guasti, ottimizzare la gestione delle pressioni e dei flussi e supportare modelli di manutenzione predittiva, riducendo le perdite e migliorando l'efficienza complessiva del sistema.
A tal fine, l'intervento potrebbe essere sostenuto attraverso misure di incentivo, se del caso anche di agevolazione fiscale, orientate a stimolare gli investimenti dei gestori nella modernizzazione o sostituzione degli impianti e nella digitalizzazione delle infrastrutture di rete.

3.4.2 Investire su competenze e formazione per la transizione digitale

Elemento essenziale per il successo del percorso di digitalizzazione è quello relativo alla dimensione delle competenze. L'introduzione di tecnologie avanzate e di soluzioni basate sull'intelligenza artificiale richiede infatti un adeguato investimento nel capitale umano, sia nel settore pubblico sia in quello privato. In assenza di un rafforzamento delle competenze, il rischio è che le tecnologie adottate non siano pienamente integrate nei processi operativi e decisionali, riducendo l'efficacia degli investimenti effettuati.
Cruciale avviare un percorso strutturato di formazione, finalizzato alla creazione di nuove figure professionali specializzate nella gestione digitale della risorsa idrica e, al contempo, all'aggiornamento delle competenze degli operatori già attivi nel settore. Consentirebbe di rispondere alle sfide crescenti del comparto e di valorizzarne la centralità strategica nel prossimo futuro, assicurando che l'innovazione tecnologica sia accompagnata da un adeguato cambiamento organizzativo e culturale.

Note

1 EEA - European Environment Agency, *Water abstraction by source and economic sector*, https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/water-abstraction-by-source-and/water-abstraction-by-economic-sector. Ad aprile 2026, con riferimento all'anno 2023: Agriculture 17.554,8 milioni di m^3; Electricity cooling 4.022,5 milioni di m^3; Manufactoring 6.616,2 milioni di m^3; Public water supply 8.405,3 milioni di m^3; per un totale di 3.6598,8 milioni di m^3. Per il dato sull'uso energetico si fa riferimento all'impiego di acqua per raffreddamento degli impianti di produzione termoelettrica (*electricity cooling*).

2 Si rinvia, per un'analisi di dettaglio, al successivo § 1.6.1.

3 A. Bratti,, *Il ciclo idrico: governare (bene) l'acqua*, Roma, 5 luglio 2023 (https://italyforclimate.org/wp-content/uploads/Alessandro-Bratti-Autorita-bacino-Po-Conferenza-nazionale-sul-clima-2023.pdf). Cfr. anche i dati medi annui riportati dall'Osservatorio permanente sugli usi della risorsa idrica nel Distretto del fiume Po sulla pagina istituzionale, https://www.adbpo.it/osservatorio-permanente/usi-risorsa/

4 EEA - European Environment Agency, *Water savings for a water-resilient Europe*, 4 giugno 2025, https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/water-savings-for-a-water-resilient-europe. Il restante 2% riguarda gli altri usi (*e.g. mining, quarrying and construction*).

5 In tal senso, M.R. Mazzola (a cura di), *Acqua per tutti? La gestione delle risorse idriche al tempo del cambiamento climatico*, Bologna, 2025, p. 35.

6 WORLD ECONOMIC FORUM, *Why circular water solutions are key to sustainable data centres*, 7 novembre 2024.

7 La risorsa idrica rinnovabile è dunque la somma (i) della risorsa idrica naturale che si produce nel territorio di riferimento in conseguenza delle precipitazioni al netto dell'evapotraspirazione (c.d. *internal flow*) e (ii) della eventuale risorsa idrica naturale proveniente dall'esterno del territorio (c.d. *actual external inflow*). Cfr. anche COMMISSARIO STRAORDINARIO NAZIONALE PER L'ADOZIONE DI INTERVENTI URGENTI CONNESSI AL FENOMENO DELLA SCARSITÀ IDRICA, *Audizione presso l'VIII Commissione (ambiente) della Camera*, 12 marzo 2024, Annesso I, p. 9.

8 ISPRA, *Il modello BIGBANG per il bilancio idrologico a scala nazionale*, aggiornato al 11 aprile 2026, in https://www.isprambiente.gov.it/pre_meteo/idro/BIGBANG_ISPRA.html

9 COMMISSARIO STRAORDINARIO SCARSITÀ IDRICA, *Audizione presso l'VIII Commissione 12 marzo 2024*, cit., p. 18.

10 COMMISSARIO STRAORDINARIO SCARSITÀ IDRICA, *Audizione presso l'VIII Commissione 12 marzo 2024*, cit., Annesso I, p. 28. Cfr., inoltre, CAMERA DEI DEPUTATI (Servizio Studi), *Il Servizio idrico integrato*, in *Le Politiche Pubbliche Italiane*, n. 6, aprile 2025, p. 21.

11 ISPRA, *Scheda "WEI WATER EXPLOITATION INDEX PLUS"*, https://indicatoriambientali.isprambiente.it/it/risorse-idriche-e-bilancio/wei-water-exploitation-index-plus.

12 COMMISSARIO STRAORDINARIO SCARSITÀ IDRICA, *Audizione presso l'VIII Commissione 12 marzo 2024*, cit., Annesso I, p. 28-29.

13 THE EUROPEAN HOUSE AMBROSETTI (TEHA), *Libro Bianco 2025, Valore Acqua per l'Italia*, p. 94. I dati trovano conferma anche in TEHA, *Libro Bianco 2026, Valore Acqua*, p. 98.

14 TEHA, *Libro Bianco 2025*, cit., p. 94 e *Libro Bianco 2026*, cit., p. 98.

15 Per fenomeno di siccità estrema si intende un deficit di precipitazione con valore di SPI a 12 mesi minore o uguale a -2,0. Lo SPI (*Standardized Precipitation Index*) è un indice statistico usato in climatologia e idrologia per quantificare l'anomalia delle precipitazioni rispetto al clima normale di una certa area.

16 UTILITATIS-UTILITALIA, *I dati del servizio idrico integrato in Italia*, *Blue Book 2024*, marzo 2024, p. 16.

17 UTILITATIS-UTILITALIA, *Blue Book 2024*, cit., p. 16.

18 UTILITATIS-UTILITALIA, *Blue Book 2024*, cit., p. 14-16.

19 Cfr. § 1.1.1.

20 Cfr. § 1.1.1.

21 TEHA, *Libro Bianco 2025*, cit., p. 93.

22 TEHA, *Libro Bianco 2025*, cit., p. 234.

23 COMMISSARIO STRAORDINARIO SCARSITÀ IDRICA, *Audizione presso l'VIII Commissione 12 marzo 2024*, cit., Annesso I, p. 32.

24 ISTAT, *Le statistiche sull'acqua - anni 2020-2024*, 21 marzo 2025, p. 8.

25 UTILITATIS-UTILITALIA, *I dati del servizio idrico integrato in Italia*, *Blue Book 2025*, p. 102.

26 TEHA, *Libro Bianco 2026*, cit., p. 73 e 99.

27 Dall'A*udizione del Commissario Straordinario alla Camera dei deputati* del 12 marzo 2024.

28 TEHA, *Libro Bianco 2024*, *Valore Acqua per l'Italia*, p. 212.

29 CONFINDUSTRIA, *Dall'emergenza all'efficienza idrica*, 22 marzo 2024, p. 40.

30 TEHA, *Libro Bianco 2024*, cit., p. 212.

31 TEHA, *Libro Bianco 2026*, cit., p. 191.

32 DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMIA (DIPE) – Nucleo valutazione e verifica investimenti pubblici (NUVV), *La Governance dell'approvvigionamento idrico primario: stato dell'arte, profili critici e prospettive*, gennaio 2026.

33 ISTAT, *Le statistiche dell'Istat sull'acqua - anni 2020-2023*, 22 marzo 2024, p. 5; dato confermato più di recente da TEHA, *Libro Bianco 2026*, cit., p. 165, e da *Blue Book 2026*, cit., p. 65.

34 COMMISSARIO STRAORDINARIO SCARSITÀ IDRICA, *Audizione presso l'VIII Commissione 12 marzo 2024*, cit., p. 21.

35 ISTAT, *Le statistiche sull'acqua 2024*, cit., p. 6.

36 ARERA, *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta,* 31 marzo 2017, pp. 257 e ss.

37 TEHA, *Libro Bianco 2025*, cit., p. 228.

38 ISTAT, *Le statistiche sull'acqua* 2025, cit., p. 5.

39 In particolare, ARERA, delibera 27 dicembre 2027, n. 917/2017/R/idr, ha definito sei macro-indicatori a cui sono associati *standard* generali di qualità da raggiungere e/o mantenere per accedere ad alcuni meccanismi di premialità. I macro-indicatori sono tre per il servizio di acquedotto (M1 "*Perdite di rete", M2 "Durata media complessiva delle interruzioni*", M3 "*Qualità dell'acqua erogata*"), uno per il servizio di fognatura (M4 "*Adeguatezza del sistema fognario*") e due per i servizi di depurazione delle acque reflue (M5 "*Smaltimento fanghi in discarica*", M6 "*Qualità dell'acqua depurata*"). In base a questi macro-indicatori i gestori vengono collocati in classi di merito a cui corrisponde un obiettivo da perseguire (nella classe di merito più alta l'obiettivo è il mantenimento del livello di *performance*).

40 ISTAT, *Le statistiche sull'acqua 2025*, cit., p. 8.; con riferimento al 2024, si veda ISTAT, *Le statistiche sull'acqua – anni 2023-2025,* 20 marzo 2026, p. 5, ove è riportato che le situazioni di massima criticità hanno coinvolto: Agrigento, dove la distribuzione dell'acqua è stata sospesa per 209 giorni e ridotta per 157; Vibo Valentia con sospensioni per

tutto l'anno nelle ore notturne; Enna con sospensioni per 275 giorni; Trapani dove l'erogazione è stata sospesa per 165 giorni e ridotta per 28.

41 In particolare, la procedura di infrazione 2004/2034 riguarda un elenco di interventi in aree urbane con agglomerati superiori a 15.000 abitanti equivalenti (l'abitante equivalente è un'unità di misura convenzionale usata in ingegneria ambientale per dimensionare, tra l'altro, le reti fognarie e gli impianti di depurazione). Per questa violazione, la Corte di giustizia europea ha già emesso due sentenze di condanna nei confronti dell'Italia: la prima nel luglio 2012 (C-565/10) e la seconda nel maggio 2018 (C-251/17). Quest'ultima ha imposto al nostro Paese il pagamento di una sanzione pecuniaria pari a 30 milioni di euro ogni semestre. La procedura 2009/2034, invece, riguarda il mancato rispetto della direttiva europea in 16 agglomerati (per un totale di 28 interventi) con più di 10.000 abitanti equivalenti che scaricano in aree sensibili. Per questa infrazione, la Corte di giustizia europea ha pronunciato una sentenza di condanna nell'aprile 2014 (C-85/13).

42 TEHA, *Libro Bianco 2025*, cit., p. 228.

43 TEHA, *Libro Bianco 2026*, cit., p. 185.

44 TEHA, *Libro Bianco 2026*, cit., p. 228.

45 Cfr. artt. 63 e 64, D.Lgs. n. 3 aprile 2006, n. 152.

46 Sulla necessità di una gestione unitaria dei bacini idrografici, cfr. anche l'art. 3 della c.d. Direttiva Acque, Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

47 Cfr. art. 121 del Codice dell'Ambiente.

48 COMMISSARIO STRAORDINARIO SCARSITÀ IDRICA, *Seconda relazione alla Cabina di Regia*, 27 febbraio 2024, p. 53.

49 Non mancano casi in cui le dighe sono gestite da soggetti che sono esclusivamente concessionari della diga, senza essere concessionari di derivazione dell'uso dell'acqua. Questo accade ad esempio per alcune grandi dighe multifunzionali, che possono essere gestite direttamente da soggetti pubblici riconducibili al perimetro delle Regioni, da enti strumentali, o da soggetti incaricati della sola gestione tecnica dell'invaso.

50 In questo senso, anche COMMISSARIO STRAORDINARIO SCARSITÀ IDRICA, *Seconda relazione alla Cabina di Regia*, cit., Annesso III, p. 7.

51 DIPE - NUVV, *La Governance dell'approvvigionamento idrico primario*, cit., p. 11.

52 COMMISSARIO STRAORDINARIO SCARSITÀ IDRICA, *Seconda relazione alla Cabina di Regia*, cit., p. 53.

53 L'art. 147, comma 2-*bis*, Codice dell'ambiente, prevede: «*Qualora l'ambito territoriale ottimale coincida con l'intero territorio regionale, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale e una migliore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali-comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane*», fatte salve le gestioni in economia di cui si dirà infra.

54 Allo stato attuale, il territorio della Regione è suddiviso in 7 Ambiti Distrettuali. Cfr. ARERA, *Ventiduesima relazione ai sensi dell'articolo 172, comma 3-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "norme in materia ambientale"* (Relazione 26/2026/I/IDR), 10 febbraio 2026, p. 114.

55 In alcuni casi, è prevista un'articolazione dell'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato di dimensioni anche inferiori al territorio provinciale. Si veda, ad esempio, il caso di ATO Centro-Ovest 2 in Liguria e l'assetto delineato dalla legislazione regionale della Lombardia e della Campania. Cfr. ARERA, *Ventiduesima relazione 2026*, cit., p. 8; UTILITATIS-UTILITALIA, *I dati del servizio idrico integrato in Italia*, *Blue Book 2026*, marzo 2026, p. 35.

56 BLUE BOOK 2026, cit., p. 34.

57 Si conferma, a livello nazionale, il completamento dei percorsi di adesione degli enti locali ai rispettivi enti di governo (nel 2015 si registravano ancora criticità in nove Regioni). Cfr. ARERA, *Ventiduesima relazione 2026*, cit., p. 27.

58 Cfr. ARERA, *Ventiduesima relazione 2026*, cit., p. 12.

59 ISTAT, *Le statistiche sull'acqua 2025*, p. 2.

60 Per lo stato dell'arte sullo stato di affidamento del servizio al gestore unico da parte degli EGATO e per un'analisi delle diverse casistiche Regione per Regione e ATO per ATO, si veda ARERA, *Ventiduesima relazione 2026*, cit., p. 12 e ss..

61 Cfr. UTILITATIS-UTILITALIA, *Blue Book 2026*, cit., p. 45.

62 Cfr. ISTAT, *Le statistiche sull'acqua 2025*, cit., p. 2.

63 Cfr. ISTAT, *Le statistiche sull'acqua 2025*, cit., p. 2.

64 Da quanto risulta in ARERA, *Ventunesima relazione ai sensi dell'articolo 172, comma 3-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "norme in materia ambientale"* (Relazione 348/2025/I/IDR), 22 luglio 2025, p. 115, anche sulla base della disposizione normativa di cui al richiamato art. 14, comma 2, D.L. 115/2022, si è provveduto all'affidamento del servizio al gestore unico, nell'ATO unico della Valle d'Aosta e nell'ATO unico della Calabria. Inoltre, ARERA, *Ventiduesima relazione 2026*, cit., p. 15 evidenzia che, sulla base di quanto previsto in materia di poteri sostitutivi dall'articolo 14, comma 2, del citato D.L. 115/22 (nei casi di mancato affidamento del servizio da parte dell'ente di governo dell'ambito), in data 5 gennaio 2023 e 16 gennaio 2023 (comunque a ridosso, se non oltre, il termine previsto dal comma 2 del medesimo D.L. 115/22 per addivenire all'affidamento del servizio), hanno rispettivamente comunicato l'attivazione dei poteri sostitutivi il Presidente della Regione Campania (con particolare riferimento agli ulteriori Ambiti "*Napoli Nord*" e "*Sannita*") e il Presidente della Regione Siciliana (relativamente agli ATO di Trapani, Messina e Siracusa).

65 Cfr. ARERA, *Ventiduesima relazione 2026*, cit., p. 16. In tale relazione è altresì specificato, con riferimento all'ATO Trapani, che risultano essere stati esercitati i poteri sostitutivi, ai sensi dell'articolo 14, comma 4, D.L. 9 agosto 2022, n. 115, relativamente all'affidamento in via transitoria della gestione del servizio idrico integrato nell'ATO 7 Trapani a INVITALIA, quale soggetto pubblico qualificato individuato dal MASE.

66 BANCA D'ITALIA, *Il servizio idrico in Italia: stato di attuazione della legge Galli ed efficienza delle gestioni*, settembre 2008, p. 7.

67 ISTAT, *Le statistiche sull'acqua 2025*, cit., p. 2.

68 Dati aggiornati al 2025. Cfr. UTILITATIS-UTILITALIA, *Blue Book 2026*, cit., p. 46.

69 Cfr. UTILITATIS-UTILITALIA, *Blue Book 2026*, cit., p. 46-47.

70 Cfr. UTILITATIS-UTILITALIA, *Blue Book 2025*, cit., p. 70.

71 Dati relativi al 2022. Cfr. ISTAT, *Statistiche sull'acqua 2025*, cit., p. 5.

72 UTILITATIS-UTILITALIA, *Blue Book 2026*, cit. p. 47.

73 Comma 4-*ter* dell'art. 147, Codice dell'Ambiente, inserito dall'art. 22, comma 1-*quinquies*, D.L. 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, in L. 29 dicembre 2021, n. 233.

74 Non sono infrequenti, peraltro, situazioni in cui i due modelli coesistono.

75 In questo senso, anche COMMISSARIO STRAORDINARIO SCARSITÀ IDRICA, *Seconda relazione alla Cabina di Regia*, cit., Annesso III, p. 7.

76 Cfr. ACEA - INTESA SAN PAOLO, *Osservatorio sul settore idrico n. 2, La sfida dell'agricoltura nel terzo millennio*, luglio

2025, p. 28-29. La gestione collettiva risulta prevalente nelle aree del Nord, in particolare in presenza di colture estensive e ad alta intensità produttiva, mentre nel Centro e nel Mezzogiorno essa è diffusa soprattutto su comprensori di dimensioni mediopiccole. L'autoapprovvigionamento è invece maggiormente riscontrabile nelle aree interne e collinari ed è particolarmente presente nel Sud e nelle Isole, con incidenze significative in territori come la Puglia e la Calabria. Tale modalità, non essendo inserita in un sistema di pianificazione a scala di bacino, presenta limiti rilevanti sotto il profilo del controllo e dell'efficienza complessiva dell'uso della risorsa, con potenziali ricadute ambientali — quali fenomeni di sovrasfruttamento, salinizzazione delle acque e perdita di fertilità dei suoli — nonché una minore capacità di risposta coordinata alle situazioni di scarsità o emergenza idrica.

77 Ad aprile 2026 dal sito istituzione dell'Associazione Nazionale Consorzi di Bonifica e Irrigazione (ANBI), https://www.anbi.it/, risultano operanti 141 Consorzi di bonifica.

78 DIPE - NUVV, *La Governance dell'approvvigionamento idrico primario*, cit., p. 35.

79 TEHA, *Libro Bianco 2025*, cit., p. 79.

80 UTILITATIS-UTILITALIA, *Blue Book 2026*, cit., p. 86.

81 UTILITATIS-UTILITALIA, *Blue Book 2026*, cit., p. 84.

82 CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Servizio idrico integrato*, cit., p. 24, sulla base dati UTILITATIS-UTILITALIA, *Blue Book 2025*, cit.

83 CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Servizio idrico integrato*, cit., p. 24.

84 UTILITATIS-UTILITALIA, *Blue Book 2026*, cit., p. 216.

85 UTILITATIS-UTILITALIA, *Blue Book 2026*, cit., p. 9.

86 Art. 1, commi 516 e ss, L. 205/2017.

87 MINISTERO PER GLI AFFARI EUROPEI, IL PNRR E LE POLITICHE DI COESIONE, *Sesta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 27 marzo 2025, ove viene evidenziato che per la parte relativa alla sezione "acquedotti", l'ARERA si avvaleva della Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA). Ciò comportava la necessità di un passaggio ulteriore, per poter trasferire le somme ai soggetti attuatori, rispetto alla procedura prevista in ambito "Invasi". Ne risultava una sostanziale duplicazione nel processo di monitoraggio e rendicontazione: il Ministero, infatti, che restava comunque responsabile per l'erogazione dei finanziamenti, doveva interagire con la CSEA, liquidando gli importi per i singoli interventi a seguito della rendicontazione redatta dai soggetti attuatori, presentata e controllata da ARERA. Queste fasi aggiuntive comportavano un impiego di tempo mediamente superiore ai tre mesi.

88 Il primo stralcio della sezione "Invasi" è stato adottato con DPCM 17 aprile 2019, pubblicato in G.U. n. 148 del 26 giugno 2019. Il primo stralcio della sezione "Acquedotti" è stato adottato con DPCM 1° agosto 2019, pubblicato in G.U. n. 226 del 26 settembre 2019.

89 CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Servizio idrico integrato*, cit., p. 32; i dati sono coerenti con quelli forniti da UTILITATIS-UTILITALIA, *Blue Book 2024*, cit., p. 28.

90 CONFINDUSTRIA, *Dall'emergenza all'efficienza idrica*, cit., p. 16.

91 TEHA, *Libro Bianco 2026*, p. 159; si veda anche TEHA, *Libro Bianco 2025*, cit., p. 223.

92 CONFINDUSTRIA, *Dall'emergenza all'efficienza idrica*, cit., p. 26.

93 UTILITATIS-UTILITALIA, *Blue Book 2025*, cit., p. 60; cfr. anche UTILITATIS-UTILITALIA, *Blue Book 2026* cit., p. 62.

94 EURISPES, *Un sistema che fa acqua*, 2023, p. 28.

95 TEHA, *Libro Bianco 2026*, p. 78 e 160.

96 ITALY FOR CLIMATE, *Troppa o troppo poca: l'acqua in Italia in un clima che cambia*, 2023, p. 30.

97 M.I.M.S., *Gli Investimenti e le riforme PNRR per le infrastrutture idriche*, 2 ottobre 2022, p. 16. Alcune recenti stime indicano l'assorbimento di risorsa da parte del settore agricolo nel 60% dei consumi complessivi (cfr. ACEA - INTESA SAN PAOLO, *La sfida dell'agricoltura nel terzo millennio*, cit., p. 15).

98 COMMISSARIO STRAORDINARIO SCARSITÀ IDRICA, *Audizione presso l'VIII Commissione 12 marzo 2024*, cit., p. 21.

99 A fronte della rappresentata scarsità di strumenti di raccolta dati, risultano pressoché assenti dati sugli usi abusivi nel settore agricolo. Ad ogni modo, ISTAT, *Le statistiche sull'acqua 2025*, cit., p. 17, stima un'incidenza dei fenomeni abusivi fino al 5% della portata idrica complessiva (su tutti i settori).

100 Il PNRR ha dedicato alla risorsa idrica la Missione 2 ("*Rivoluzione verde e transizione ecologica*"), Componente 4 ("*Tutela del territorio e della risorsa idrica*"), ambito di intervento 4 ("*Garantire la gestione sostenibile delle risorse idriche lungo l'intero ciclo e il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime*"), prevedendo 2 misure di riforma (Riforme 4.1 e 4.2) e 5 misure di investimento (Investimenti 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 4.5).

101 Missione 2, Componente 4, Riforma 4.2 ("*Semplificazione normativa e rafforzamento della governance per la realizzazione di investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico*"), di titolarità del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE).

102 In attuazione della milestone M2C4-3 (Riforma 4.2). In particolare, sono stati sottoscritti tre protocolli, rispettivamente tra il MASE e le Regioni Campania, Calabria, Molise (che hanno un unico ATO regionale). Per la Regione Siciliana sono stati sottoscritti, invece, cinque protocolli, uno per l'ATO Agrigento, uno per l'ATO Catania, uno per l'ATO Messina, uno per l'ATO Siracusa e uno per l'ATO Trapani.

103 In attuazione della *milestone* M2C4-2 (Riforma 4.2).

104 Art. 22, comma 1-*quinquies*, D.L. 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, in L. 29 dicembre 2021, n. 233, che ha introdotto un nuovo comma 2-*ter* all'art. 147, Codice dell'ambiente.

105 UTILITATIS-UTILITALIA, *Blue Book 2026*, cit. p. 47. Come visto *sub* § 1.4.2.2., ad esempio, il processo di acquisizione da parte dei soggetti industriali ha portato ad una contrazione delle gestioni in economia nel periodo 2024-2025 del 51% in Valle d'Aosta, del 10% in Molise, del 2% in Sicilia e dell'1% in Campania.

106 ARERA, *Ventesima relazione, ai sensi dell'articolo 172, comma 3-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "norme in materia ambientale"* (RELAZIONE 32/2025/I/IDR), 4 febbraio 2025, p. 22.

107 ARERA, *Ventiduesima relazione 2026*, cit., p. 20.

108 UTILITATIS-UTILITALIA, *Blue Book 2026*, cit. p. 48.

109 Sul tema delle gestioni autonome nel SII pendono due proposte di legge del 2023 (AC 1133 e AC 1056), attualmente all'esame della COMMISSIONE VIII (AMBIENTE) DELLA CAMERA.

110 Nel presente paragrafo sono in particolare esaminati gli Investimenti 4.1, 4.2 e 4.4 del PNRR. Per una illustrazione dell'Investimento 4.3, dedicato al settore irriguo, si rinvia al seguente § 2.4. Per una illustrazione dell'Investimento 4.5, dedicato al sostegno degli investimenti nel settore idrico, si rinvia al § 2.3.

111 Missione 2, Componente 4, Investimento 4.1 ("*Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico*"), di titolarità del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT).

112 In particolare, l'Investimento 4.1, ancora in corso di attuazione, è stato in parte implementato con l'adozione del decreto del Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili n. 517 del 16 dicembre 2021, che ha individuato 124 progetti da finanziare, per un importo complessivo di circa 2 miliardi di euro.

113 M.I.M.S., Rapporto "*Gli Investimenti e le riforme PNRR per le infrastrutture idriche*" del 2 ottobre 2022, p. 45.

114 Campania con € 251 mln, Emilia-Romagna con € 251 milioni, Sicilia con € 240 milioni.

115 M.I.M.S., Rapporto "*Gli investimenti e le riforme PNRR per le infrastrutture idriche*" del 2 ottobre 2022, p. 44.

116 Missione 2, Componente 4, Investimento 4.2 ("*Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti*"), di titolarità del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT).

117 L'Investimento è stato implementato con l'adozione di una serie di decreti del Ministero, che hanno individuato 102 progetti da finanziare, per un totale complessivo di circa 1,9 miliardi di euro. Cfr. riepilogo degli interventi ammessi a finanziamento contenuto nell'ultimo decreto direttoriale n. 617 dell'11 ottobre 2024.

118 In particolare, a seguito di rimodulazioni del PNRR, i *target* M2C4-31 e M2C4-32 richiedevano, rispettivamente, la distrettualizzazione di 14.000 km di rete entro dicembre 2024 e di 45.000 km di rete entro dicembre 2025. I *target* sono stati raggiunti, rispettivamente, con oltre 19.000 km di rete (peraltro in anticipo sulla scadenza) e oltre 50.000 km di rete distrettualizzata.

119 Missione 2, Componente 4, Investimento 4.4 ("*Investimenti in fognatura e depurazione*"), di titolarità del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE).

120 Cfr. D.M. MASE 9 agosto 2023, n. 262, ha individuato i progetti da finanziare, per un valore complessivo di risorse pari a circa 587 milioni di euro ed un numero complessivo di abitanti interessati pari a circa 4,2 milioni.

121 Cfr. *target* M2-C4-38 (Investimento 4.3).

122 Missione 2, Componente 4, Riforma 4.1 ("*Semplificazione normativa e rafforzamento della governance per la realizzazione di investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico*"), di titolarità del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT).

123 In attuazione della milestone M2C4-27 (Riforma 4.1). L'intervento normativo si è avuto con l'introduzione dei commi 4-*bis* e 4-*ter* all'articolo 2, D.L. 121/2021 (convertito, con modificazioni, in l. n. 156/2021). Tali disposizioni hanno riscritto i commi da 516 a 525, dell'art. 1, L. 205/2017 (legge di bilancio per l'anno 2018) che — come visto *sub* § 1.5 — disciplinavano la *governance* e le modalità di approvazione e aggiornamento del precedente PNISI (Piano nazionale di interventi nel settore idrico).

124 Art. 1, comma 516, L. 2025/2017, come modificato dalla riforma.

125 Art. 1, comma 520, L. 2025/2017, come modificato dalla riforma.

126 In particolare, il termine assegnato al soggetto attuatore per l'adempimento, decorso inutilmente il quale la Presidenza ha facoltà di nominare un Commissario straordinario, è stato ridotto da centoventi a soli trenta giorni (art. 1, comma 525, L. 205/2017, come modificato dalla riforma).

127 G.U. n. 302 del 27 dicembre 2024.

128 G.U. n. 246 del 22 ottobre 2025.

129 UTILITATIS-UTILITALIA, *Blue Book 2026*, cit., p. 87-88.

130 Missione 2, Componente 4, Investimento 4.5 "*Regime di sovvenzioni per gli investimenti in infrastrutture idriche*", di titolarità del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT).

131 Ai sensi dell'art. 24, comma 4, D.L. 19 febbraio 2026, n. 19, l'investimento è destinato:

- per una quota pari € 285 milioni, al finanziamento di alcuni interventi del settore idrico tra le opere di particolare complessità o rilevante impatto (individuate dall'allegato IV al D.L. 77/2021);
- per la restante quota, al finanziamento dei progetti del PNIISSI.

132 Si fa qui riferimento agli interventi previsti dalla milestone M2C4-4 della già sopra richiamata Riforma 4.2 di titolarità del MASE, che richiedeva di adottare, entro giugno 2022, un "*nuovo quadro giuridico in materia di scopi irrigui*".

133 Art. 16, comma 5, D.L. 152/2021, che ha introdotto modifiche all'art. 17, comma 3, R.D. 1775/1933. Su tale ultima disposizione, è successivamente intervenuto l'art. 12, comma 1, lett. a), nn. 1) e 2), D.L. 39/2023, convertito con modificazioni in L. 68/2023, ulteriormente incrementando le sanzioni in questione.

134 Art. 16, comma 6, primo periodo, D.L. 152/2021.

135 In particolare, deve essere effettuata la valutazione di impatto ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7 della Direttiva Quadro sulle Acque (2000/60/CE) che, nell'ambito delle deroghe ai vincoli ambientali, richiede la realizzazione di una valutazione d'impatto sui corpi idrici coinvolti, quando un progetto o modifica rischia di ripercuotersi negativamente sul loro stato.

136 Art. 16, comma 6, secondo periodo, del D.L. 152/2021.

137 Si tratta di un recepimento rigoroso dei principi stabiliti dall'art. 4, par. 7, della Direttiva 2000/60/CE.

138 Art. 23, comma 4, D.L. 36/2022, che ha introdotto modifiche all'art. 21, comma 4, R.D. 1775/1933.

139 In attuazione della milestone M2C4-2 della già sopra richiamata Riforma 4.2 di titolarità del MASE.

140 Missione 2, Componente 4, Investimento 4.3 "*Investimenti nella resilienza dell'agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche*", di titolarità del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (MASAF).

141 L'Investimento, ancora in corso di attuazione, è stato in parte implementato con l'adozione dei decreti del Ministero che hanno individuato i progetti da finanziare (cfr. il D.D. 19 aprile 2024, n. 179830, di aggiornamento dei precedenti decreti di ammissione a finanziamento).

142 PIANETA PSR, *Digitalizzazione delle infrastrutture irrigue nell'ambito dell'I.4.3 M2C4 del PNRR: il contributo del CREA e della banca dati* DANIA, novembre 2024.

143 Cfr. l'art. 16, comma 1, lett. a), D.L. 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, in L. 29 dicembre 2021, n. 233. La norma è stata adottata in attuazione della milestone M2C4-2, nell'ambito della già sopra richiamata Riforma 4.2. di titolarità del MASE, nella parte in cui prevedeva di «*stabilire un sistema di prezzi regolamentati che tenga adeguatamente conto dell'uso delle risorse ambientali e dell'inquinamento, conformemente al principio «chi inquina paga*».

144 In tal senso, anche DIPE - NUVV, *La Governance dell'approvvigionamento idrico primario*, cit., p. 43; M.R. Mazzola (a cura di), *Acqua per tutti?*, cit., 206 ss.

145 In tal senso, cfr. anche DIPE - NUVV, *La Governance dell'approvvigionamento idrico primario*, cit., p. 41.

146 COMMISSARIO STRAORDINARIO SCARSITÀ IDRICA, *Audizione presso l'VIII Commissione 12 marzo 2024*, cit., p. 34 e ss; cfr., altresì, DIPE - NUVV, *La Governance dell'approvvigionamento idrico primario*, cit., p. 45.

147 Al riguardo, COMMISSARIO STRAORDINARIO SCARSITÀ IDRICA, *Audizione presso l'VIII Commissione 12 marzo 2024*, cit., p. 40, ove si suggerisce anche di valutare la possibilità di introdurre la figura di un "*gestore unico*", analogamente a quanto avviene per gli usi civili.

148 UTILITATIS-UTILITALIA, *Blue Book 2026*, cit., p. 147.

149 DIPE - NUVV, *La Governance dell'approvvigionamento idrico primario*, cit., p. 41. Sul tema, cfr. Commissario straordinario scarsità idrica, *Audizione presso l'VIII Commissione 12 marzo 2024*, cit., p. 33.

150 Cfr. M.I.M.S., *Gli Investimenti e le riforme PNRR per le infrastrutture idriche*, cit., p. 83.

151 Si fa in particolare riferimento all'art. 12, L. 17 maggio 2022, n. 60, che ha avviato il processo di regolamentazione per la realizzazione degli impianti di desalinizzazione, affidando a un decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica la definizione dei criteri di indirizzo nazionali sull'analisi dei rischi ambientali e sanitari

correlati agli impianti di desalinizzazione. Il decreto in parola risulta in lavorazione, ma non ancora adottato; successivamente, l'art. 10, D.L. 14 aprile 2023, n. 39, ha introdotto il comma 4-*bis* nel citato art. 12, L. n. 60/2022, che contiene previsioni normative volte a promuovere la desalinizzazione come misura per contrastare la carenza d'acqua e potenziare le infrastrutture idriche, quali la esplicitazione della possibilità di fare ricorso a forme di partenariato pubblico privato, compresa la finanza di progetto, e l'utilizzabilità di specifiche ipotesi di poteri sostitutivi e di forme di superamento dei dissensi eventualmente intervenute in fase di programmazione o realizzazione.

152 COMMISSARIO STRAORDINARIO SCARSITÀ IDRICA, *Audizione presso l'VIII Commissione 12 marzo 2024*, cit., p. 38 e Annesso II, p. 9.

CAPITOLO 3

Transizione tecnologica: dall'avanzamento infrastrutturale a un governo maturo della complessità digitale

L'Italia entra nella seconda metà del Decennio digitale europeo in una condizione singolare: ha realizzato un significativo recupero infrastrutturale grazie al PNRR, ma rischia di non trasformarlo in capacità amministrativa stabile, rimanendo ancorata a una logica di adempimento anziché di risultato.

L'avanzamento infrastrutturale e dei servizi pubblici digitali è rilevante e sopra la media europea in diversi ambiti chiave (connettività, cloud, *servizi digitali). In coerenza con il contesto europeo, l'Italia dispone, inoltre, di infrastrutture strategiche avanzate (HPC, AI, dati) con potenziale impatto su PA e sistema produttivo. Anche sul piano della resilienza cibernetica, sono stati compiuti progressi istituzionali e operativi, seppur tardivi.*

Permangono tuttavia criticità strutturali che limitano l'impatto dei progressi infrastrutturali compiuti: persistenza di processi analogici e digitalizzazione disomogenea, soprattutto nei servizi complessi ad alto impatto sociale. Analogamente, l'applicazione dell'intelligenza artificiale resta frammentata, sperimentale e priva di coordinamento, con rischi di duplicazione e dispersione.

Il quadro è aggravato da elevati oneri regolatori europei e da rischi crescenti, sia in termini di sicurezza cyber *che di dipendenza tecnologica extra-UE. Rischi che richiedono una strategia nazionale orientata alla sovranità tecnologica, basata su* cloud *pubblico,* open source, *diversificazione dei fornitori e garanzie contrattuali sui dati.*

Potenzialità, oneri e rischi esigono, a livello nazionale, una elevata capacità strategica e una solida governance *istituzionale volta a guidare un processo epocale di trasformazione, non gestibile isolatamente dalle decine di migliaia di amministrazioni che popolano il frammentato sistema amministrativo italiano, per lo più prive delle capacità e delle competenze necessarie.*

Il deficit di competenze rappresenta un vincolo critico: livelli di competenze digitali inferiori

alla media UE, carenza di specialisti ICT e forte dipendenza dall'esternalizzazione, soprattutto nei piccoli Comuni .

La sfida del post-*2026 è quindi prevalentemente istituzionale e organizzativa, più che tecnologica.*

Sei, in questa prospettiva, le direttrici strategiche da percorrere: rafforzamento della governance *nazionale e dei meccanismi di coordinamento e standardizzazione; semplificazione del rapporto tra PA e imprese, anche tramite digitalizzazione e automazione della* compliance*; utilizzo sistemico dell'intelligenza artificiale per la reingegnerizzazione dei processi e dei servizi pubblici; rafforzamento della resilienza* cyber *nazionale; riduzione della dipendenza tecnologica da fornitori* extra-*UE; garanzia di sostenibilità finanziaria della trasformazione digitale nel lungo periodo.*

1 Lo scenario: l'Italia nel decennio digitale europeo

La trasformazione digitale rappresenta una leva strategica senza precedenti, per la coesione sociale e la competitività economica del Paese. Garantire un accesso diffuso a infrastrutture veloci, competenze avanzate e servizi digitali significa oggi costruire un modello di sviluppo più inclusivo, in grado di valorizzare le energie di tutti i territori, delle diverse generazioni e del tessuto imprenditoriale.

Anche di fronte alle sfide demografiche, la digitalizzazione cessa di essere una semplice opzione tecnica per diventare un pilastro fondamentale della sostenibilità futura del sistema Paese. L'innovazione tecnologica, e in prospettiva l'intelligenza artificiale, offrono infatti gli strumenti indispensabili per rafforzare la competitività e garantire la tenuta e l'evoluzione del nostro *welfare*.

L'analisi che si svolgerà restituisce l'immagine di un Paese in movimento, che ha saputo imprimere una accelerazione infrastrutturale, dimostrando una significativa capacità di reazione. L'avanzamento sul ferro della digitalizzazione pone ora le basi ideali per affrontare le prossime sfide.

Anticipando alcune conclusioni dell'analisi, le potenzialità applicative legate ad una piena valorizzazione delle nuove infrastrutture e delle nuove tecnologie sono enormi tanto più per un Paese che soffre di uno strutturale problema di produttività; sono rilevanti, al contempo, gli oneri regolatori e i rischi.

Quanto alle *potenzialità*, agli avanzamenti compiuti si contrappongono alcune evidenti criticità. Così, nonostante la massiccia migrazione al *cloud* e la diffusa adesione alla Piattaforma digitale nazionale dati (PDND), permane una tenace resistenza dei processi analogici. La digitalizzazione appare avanzata nei servizi standardizzati (anagrafe, tributi), resta arretrata nei servizi a maggior valore aggiunto sociale e a più alta complessità procedurale, come il *welfare* e la gestione del patrimonio e dell'edilizia, ambiti non digitalizzati in oltre la metà degli enti italiani.

Parimenti, con riferimento alle *potenzialità dell'intelligenza artificiale nella riorganizzazione dei processi e servizi amministrativi*, sono tante le sperimentazioni nella PA, ma si tratta di iniziative spesso confinate a progetti pilota, frammentati, privi di capacità di diffusione su larga scala; elevati, ancor più a monte, i rischi legati al fatto che ciascuna Amministrazione procede in ordine sparso nell'acquisto o nello sviluppo di soluzioni IA, generando duplicazioni e dispersione.

Sono altrettanto imponenti, per la PA e per le imprese, gli *oneri regolatori*, dovuti ad un tumultuoso quadro regolatorio europeo che impone costi di *compliance* molto elevati.

Severi sono inoltre i *rischi legati alla trasformazione tecnologica e digitale*, non solo *cyber (*dovuti alla crescita esponenziale degli attacchi che collocano l'Italia tra i Paesi più colpiti al mondo), ma anche quelli connessi ad una non governata dipendenza tecnologica da fornitori *extra* UE che controllano i dati, i modelli e le competenze.
Potenzialità, oneri e rischi esigono, a livello nazionale, una *elevata capacità strategica e una solida governance istituzionale* volta a guidare un processo epocale di trasformazione, non gestibile isolatamente dalle decine di migliaia di amministrazioni che popolano il frammentato sistema amministrativo italiano, per lo più prive delle capacità e delle competenze necessarie (si rinvia ai §§ 3 ss. per alcune prospettive).

1.1 La Bussola Europea: dalla rincorsa al paradosso delle competenze

Per comprendere la traiettoria dell'Italia oltre il 2026, è necessario collocare la *performance* finora registrata nel contesto sovranazionale. Il confronto con i *partner* europei evidenzia come l'Italia sia passata da una condizione di ritardo generalizzato (2019-2020) a uno *scenario polarizzato nel quale eccellenze infrastrutturali convivono con deficit di competenze*.
Il percorso di trasformazione digitale dell'Italia è incardinato nel programma del "Decennio Digitale 2030" (*Digital Decade*), che stabilisce *target* vincolanti per tutti gli Stati membri. L'analisi dello scenario europeo rivela una doppia velocità: da un lato l'accelerazione infrastrutturale e normativa, dall'altro la persistente fatica sul capitale umano.
L'ultimo *Country Report* della Commissione Europea sull'Italia evidenzia come la narrazione sul digitale italiano debba essere disaggregata per cogliere le reali dinamiche in atto. Sebbene il PNRR abbia impresso una spinta decisiva, *il posizionamento dell'Italia rimane complesso e caratterizzato da forti chiaroscuri*.

1.1.1 Il recupero infrastrutturale e dei servizi

L'impulso degli investimenti straordinari ha prodotto risultati tangibili sul "ferro" della digitalizzazione, riducendo drasticamente il *gap* storico con l'Europa:

- *connettività 5G*: nel 2020, la copertura 5G in Italia era ancora in fase embrionale; nel 2024, il Paese ha raggiunto una copertura del 99,5% delle aree abitate, superando la media UE del 94,3%[1];
- *banda Ultra-larga*: anche sulla connettività fissa il balzo è evidente. La copertura VHCN (*Very High Capacity Network*) è passata dal 34% del 2020 al 66% del 2024, allineandosi quasi perfettamente alla media europea e recuperando 11 punti percentuali in un solo anno[2];

- *cloud*: un pilastro fondamentale della strategia è la migrazione verso il *cloud*. Nel settore pubblico locale, la risposta agli incentivi del PNRR è stata massiccia: il 96% dei Comuni italiani (7.616 enti) ha già avviato il processo di migrazione, mobilitando investimenti per circa 697 milioni di euro. Tuttavia, a fronte di questa vasta adesione finanziaria, resta da verificare l'effettiva integrazione strutturale di queste soluzioni nei processi di *back-office*: al momento, infatti, non emergono evidenze consolidate di una reale trasformazione operativa né di una significativa riduzione dei costi legata alla dismissione delle infrastrutture obsolete. Sul fronte delle imprese, il Piano Nazionale ha integrato misure come Transizione 4.0 e Transizione 5.0 per sostenere la digitalizzazione e l'adozione di tecnologie *cloud* e *green*. Ciononostante, l'Italia mantiene *target* nazionali per l'adozione di tecnologie avanzate (come AI e analisi dati) al 60% per il 2030, un livello ambizioso ma inferiore al *target* UE del 75%;
- *servizi digitali*. Un dato storico emerge dall'ultimo *Digital Decade Report*: per la prima volta, l'Italia ha superato la media europea nelle *performance* relative ai servizi pubblici digitali. Questo risultato è frutto della massiccia adesione delle amministrazioni alle piattaforme abilitanti (come pagoPA e App IO), che hanno standardizzato l'interfaccia con il cittadino.

Per il dettaglio degli interventi del PNRR sulla connettività, sul *cloud* e sui servizi pubblici digitali si rinvia ai §§ 2.1 e 2.3; per le prospettive di rafforzamento e per la mitigazione dei rischi di dipendenza tecnologica si rinvia ai §§ 3.1 e 3.5.

1.1.2 Il problema delle competenze

Al successo infrastrutturale e nell'adozione dei servizi fa da contraltare la *stagnazione delle competenze*, vero tallone d'Achille della transizione:

- *competenze digitali di base*: nel 2019, solo il 42% della popolazione italiana possedeva competenze digitali di base. A distanza di cinque anni, nonostante gli sforzi, il dato è salito appena al 45,8%, rimanendo lontano dalla media UE (60% nel 2025) e sideralmente distante dal *target* europeo dell'80% per il 2030[3];
- *specialisti ICT*: il divario si acuisce nelle competenze specialistiche necessarie alle imprese. La quota di specialisti ICT sul totale degli occupati è passata dal 3,6% del 2019 al 4,1% del 2024, rimanendo l'ultima in Europa (media UE 5%) e insufficiente a coprire la domanda di trasformazione digitale[4].

Questo disallineamento configura un rischio concreto: *aver costruito autostrade digitali (infrastrutture) senza avere un numero sufficiente di autisti (cittadini e lavoratori) capaci di percorrerle*, limitando così il ritorno sull'investimento del PNRR.

Per gli interventi del PNRR a sostegno del personale pubblico e per l'ecosistema formativo (*Syllabus*, Punti Digitale Facile, PerForma PA) si rinvia al § 2.4; per le prospettive su formazione, *upskilling* sull'intelligenza artificiale e revisione delle politiche di reclutamento e retribuzione del personale ICT si rinvia ai §§ 3.3.4 e 3.6.

1.1.3 La Pubblica Amministrazione italiana alla prova dello "tsunami normativo"

Oltre ai *target* quantitativi, la PA italiana si trova a dover gestire quello che gli analisti definiscono una *tempesta normativa perfetta*. L'Unione Europea ha varato un pacchetto di regolamenti che spostano il *focus* dalla semplice digitalizzazione alla *governance* dei dati, della sicurezza e dei processi economici, imponendo nuovi oneri di *compliance* e responsabilità:

- *AI Act e la gestione del rischio*: l'entrata in vigore dell'*AI Act* impone alla PA di classificare i sistemi di intelligenza artificiale in base al rischio. In Italia, questo si intreccia con la L. 132/2025, che ha assegnato all'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) e all'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN) ruoli chiave nella *governance*. La sfida per le Amministrazioni non è solo tecnologica, ma organizzativa: devono valutare l'impatto algoritmico dei servizi erogati, specialmente in ambiti sensibili come il *welfare* o la selezione del personale, dove l'uso dell'IA è in crescita ma ancora frenato da incertezze applicative.
- *EUDI Wallet* e l'*IT-Wallet*: il Regolamento Europeo sull'identità digitale segna il passaggio dall'identità digitale come semplice chiave d'accesso (SPID/CIE) all'identità come "portafoglio" di attributi certificati (in pratica, un'app sullo smartphone in cui il cittadino tiene patente, tessera sanitaria, titoli di studio e altre attestazioni a valore legale, e li mostra o trasmette quando servono, senza più esibire documenti cartacei). L'Italia ha anticipato questa transizione inserendo nel PNRR la misura per lo sviluppo dell'*IT-Wallet*, che permetterà di dematerializzare documenti come patente e tessera sanitaria all'interno dell'App IO, fungendo da apripista per il *Wallet* europeo (*EUDI Wallet*).
- *Strategia Europea sui Dati* (*Data Governance Act e Data Act*): l'impianto normativo sui dati si fa duplice e complementare. Da un lato il *Data Governance Act* (DGA) istituisce un quadro fiduciario per facilitare la condivisione dei dati, regolamentando gli intermediari neutrali e promuovendo il riutilizzo dei dati protetti del settore pubblico. Dall'altro, il *Data Act* chiarisce *chi* può creare valore dai dati e *a quali condizioni*, rimuovendo le barriere all'accesso ai dati generati dai dispositivi connessi (IoT). In Italia, questo ecosistema trova la sua infrastruttura abilitante nella *Piattaforma Digitale Nazionale Dati* (PDND), che ha già visto l'adesione del 90% dei Comuni.

- *Pacchetto Cybersecurity* (*NIS2, CRA, CSA*): la sicurezza digitale non è più un'opzione tecnica ma un obbligo legale esteso.
  - *NIS2*: la direttiva amplia drasticamente il perimetro dei soggetti obbligati (inclusi molti enti locali e partecipate), imponendo misure di gestione del rischio e obblighi di notifica degli incidenti più stringenti.
  - *Cyber Resilience Act* (CRA): introduce requisiti di sicurezza obbligatori per i prodotti con elementi digitali (*hardware* e *software*) lungo tutto il loro ciclo di vita. Per la PA, ciò significa dover rivedere le procedure di appalto, richiedendo ai fornitori garanzie di conformità *by design* per qualsiasi dispositivo connesso acquistato.
  - *Cybersecurity Act* (CSA): la revisione mira a rafforzare la solidarietà europea e la gestione delle crisi, potenziando il ruolo dell'ENISA e introducendo schemi di certificazione europei per i servizi di sicurezza gestiti (*Managed Security Services*), fondamentali per le PA che esternalizzano la protezione dei propri sistemi.
- *Ventottesimo Regime per l'innovazione*: nel dibattito sul rilancio della competitività *europea* (stimolato dai rapporti Letta e Draghi), emerge la proposta di istituire un 28° regime giuridico, un quadro normativo opzionale e uniforme a livello UE, parallelo ai 27 ordinamenti nazionali, pensato per facilitare la vita a *start-up* e imprese innovative. Questo permetterebbe di operare nel Mercato Unico senza dover navigare tra 27 diverse burocrazie fiscali, societarie e amministrative, riducendo quella frammentazione che oggi frena la crescita dei campioni digitali europei e la loro capacità di scalare.

Per le prospettive su ciascuno di questi nuovi obblighi normativi si rinvia al § 3: per l'applicazione dell'AI Act alla PA e per il presidio sugli algoritmi pubblici al § 3.3 (in particolare ai §§ 3.3.3 e 3.3.5); per l'automazione della *compliance*, per il Fascicolo digitale dell'impresa e per la preparazione al 28° Regime al § 3.2; per il rafforzamento *cyber* del Paese e per la transizione alla crittografia *post-quantum* al § 3.4.

1.2 Il contesto nazionale e i divari

L'analisi interna rivela che *la trasformazione digitale non sta atterrando in modo uniforme*. Esistono fratture territoriali, dimensionali e organizzative che rischiano di amplificarsi.

1.2.1 Il divario Nord-Sud e la trappola delle competenze

Se sul piano infrastrutturale il PNRR (con la clausola del 40%) ha avviato un processo di convergenza, sul piano delle competenze il Mezzogiorno vive un paradosso. Secondo i dati Svimez, tra il

2021 e il 2024 il Sud ha visto una crescita dell'occupazione (+8%), ma contestualmente ha continuato a perdere le sue risorse migliori. Negli stessi anni, decine di migliaia di giovani (gran parte dei quali laureati) hanno lasciato il Mezzogiorno verso il Centro-Nord o l'estero[5]. Questa emorragia priva la Pubblica Amministrazione e le imprese meridionali proprio di quei profili qualificati necessari per gestire la transizione digitale *post*-2026. Gli investimenti in poli tecnologici al Sud rischiano di trasformarsi in "cattedrali nel deserto" se non supportati da politiche di attrazione e *retention* dei talenti.

1.2.2 Il divario dimensionale: metropoli *vs* piccoli Comuni

La digitalizzazione della PA locale viaggia a due velocità, dettate dalla dimensione demografica degli enti:

- *infrastrutture e resilienza*: mentre oltre l'80% dei comuni capoluogo dispone di sistemi di *backup* e piani di continuità operativa consolidati, questa percentuale crolla al 43% nei comuni sotto i 5.000 abitanti, esponendo i dati dei cittadini delle aree interne a rischi di sicurezza elevati[6];.
- *governance della transizione*: il divario è anche organizzativo. Nei piccoli comuni, nel 66% dei casi, la figura del Responsabile dei sistemi informativi è ricoperta da personale con profilo puramente amministrativo e non tecnologico, spesso condiviso con altre funzioni, limitando la capacità di progettazione e gestione dei fondi.

Sebbene molti dei dati quantitativi di seguito riportati derivino dalle uniche rilevazioni sistematiche disponibili a livello nazionale (Mappa dei Comuni Digitali ANCI/DTD; indagini ISTAT sui Comuni), le criticità rilevate sono trasversali all'intera Pubblica Amministrazione, comprese le amministrazioni centrali dello Stato e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale.

1.2.3 Analogico *vs* digitale: la resistenza dei processi e il paradosso normativo

Nonostante l'adesione massiva agli avvisi del PNRR, con il 96% dei Comuni che ha avviato la migrazione al *cloud* e il 90% che ha aderito alla Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), *permane una tenace resistenza dei processi analogici* che rischia di vanificare l'investimento tecnologico. Il problema italiano non risiede nella mancanza di regole: il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e le recenti normative di semplificazione costituiscono un quadro giuridico avanzato e completo. La criticità è attuativa: esistono molte norme, ma spesso sono disapplicate o applicate in modo *meramente formale*, senza incidere sulla sostanza dei procedimenti.

1.2.4 Il divario tra *front-end* e *back-office*

L'accelerazione impressa dal PNRR ha creato una PA a due velocità. Se l'interfaccia verso il citta-

dino (*front-end*) si è evoluta rapidamente grazie all'adozione di *standard* come pagoPA e App IO, il "dietro le quinte" (*back-office*) fatica a tenere il passo. I dati ANCI/DTD rivelano che, sebbene il 75% dei comuni abbia digitalizzato la gestione di delibere e determinazioni, ben il 30% non utilizza ancora la fascicolazione digitale completa. Questo genera flussi di lavoro ibridi (cartaceo/digitale) che, anziché semplificare, duplicano gli adempimenti e non generano veri recuperi di efficienza. La digitalizzazione si ferma spesso allo sportello: il cittadino invia un file digitale, ma l'operatore pubblico lo stampa, lo lavora manualmente e lo ri-digitalizza solo alla fine, tradendo lo spirito della norma che impone il "digitale per definizione".

1.2.5 Servizi a macchia di leopardo e complessità amministrativa

La digitalizzazione appare avanzata nei servizi standardizzati (anagrafe, tributi), dove la tecnologia può essere applicata con maggiore automatismo. Resta arretrata nei servizi a maggior valore aggiunto sociale e a più alta complessità procedurale, come il *welfare* e la gestione del patrimonio e dell'edilizia, ambiti non digitalizzati in oltre la metà degli enti italiani. Qui la "resistenza analogica" è alimentata da una cultura della burocrazia difensiva: la norma digitale c'è, ma la prassi amministrativa tende a conservare i vecchi passaggi di controllo manuale per timore di responsabilità, rendendo nulli i vantaggi della semplificazione.

1.2.6 Dall'emergenza PNRR alla gestione ordinaria: dalla logica dell'adempimento a quella del risultato

La sfida per il post-2026 non è produrre nuova regolamentazione, che rischierebbe solo di aumentare l'entropia normativa, ma applicare con rigore quella esistente, trasformando l'eccezionalità dello sforzo PNRR in una capacità amministrativa *ordinaria*. Come evidenziato dall'*FPA Annual Report*, occorre passare dalla logica dell'adempimento ("ho comprato la tecnologia richiesta dal bando") a quella del risultato ("ho cambiato il processo grazie alla tecnologia"). Senza questo salto culturale, il rischio è di avere un'infrastruttura digitale moderna che gira a vuoto su processi amministrativi ottocenteschi.

1.3 IA: sperimentazione senza sistema. La trappola della piccola *boutique*

L'Italia presenta un paradosso emblematico: si posiziona seconda in Europa per numero di sperimentazioni di IA nella PA[7] , ma queste iniziative restano spesso confinate a progetti pilota o a soluzioni a basso impatto (*chatbot*, assistenti virtuali) che faticano a scalare a livello di sistema. Parallelamente, l'adozione dell'IA nelle imprese italiane rimane ferma all'8,2% (contro una media UE del 13% nel 2024 (Eurostat conferma per il 2025 un raddoppio della media UE al 20%) e un

target nazionale del 2030 ancora lontano), segnalando l'incapacità del tessuto produttivo, composto prevalentemente da PMI, di agganciare la nuova ondata tecnologica.
Questa stasi riflette un problema più ampio di politica industriale, che richiede di superare il fatalismo disfattista che spesso paralizza l'Europa di fronte allo strapotere tecnologico di USA e Cina. Non è sufficiente invocare genericamente maggiori investimenti o incentivi fiscali per le *start-up* ("seed capital"): occorre *spostare il baricentro del sostegno pubblico dalla nascita alla crescita dimensionale delle imprese*.
Il sistema attuale tende a disperdere risorse finanziando progetti e "campioni" in settori a medio-basso tasso di innovazione, mentre la vera sfida richiede di accettare che le grandi competizioni tecnologiche (come l'IA generativa o il *quantum computing*) necessitano di investimenti nell'ordine dei miliardi e comportano profili di rischio elevati.
Per uscire dalla dipendenza tecnologica da attori *extra*-europei, è necessario che la strategia nazionale ed europea favorisca attivamente la creazione di campioni industriali capaci di scalare da decine di milioni a miliardi di ricavi. Serve replicare la logica del "modello Airbus", aggregando competenze e capitali (pubblici e privati) per costruire infrastrutture e piattaforme, piuttosto che limitarsi a finanziare una miriade di piccole sperimentazioni che non raggiungeranno mai la massa critica necessaria per competere globalmente.
Per le prospettive volte a uscire dalla trappola della piccola *boutique* e a passare dalla sperimentazione frammentata a un cambiamento strutturale dell'amministrazione si rinvia al § 3.3, e in particolare al Programma nazionale «IA per la PA» (§ 3.3.1), al *Welfare* proattivo (§ 3.3.2) e alla libreria pubblica di modelli IA per la PA (§ 3.3.3); per la dimensione europea della risposta industriale, strategia di interdipendenza governata e cooperazione digitale con *partner* internazionali si rinvia al § 3.5.1.

1.4 Sovranità digitale: decidere senza dipendere

Un nodo critico per lo scenario post-2026 è il rischio che l'Europa, e di riflesso l'Italia, si cristallizzi nella posizione di *regolatore senza infrastruttura*. Sebbene l'UE sia all'avanguardia normativa, con regolamenti ambiziosi come l'*AI Act* o il *Data Act*, sconta un deficit strutturale nel controllo delle tecnologie abilitanti su cui tali regole devono applicarsi. *Cloud*, semiconduttori e piattaforme di IA rimangono saldamente nelle mani di pochi *player extra*-europei, generando una concentrazione di potere che minaccia la competitività economica e la sicurezza nazionale.
La migrazione della PA verso il *cloud* è stata un successo numerico, ma ha esposto il Paese al fenomeno della data *gravity*: all'aumentare del volume dei dati migrati, cresce esponenzialmen-

te la complessità tecnica ed economica per spostarli verso fornitori alternativi, generando un pericoloso *vendor lock-in*. Per mitigare questo rischio e garantire l'autonomia strategica, l'ACN ha emanato il "Regolamento unico per le infrastrutture digitali e i servizi cloud per la PA", definendo rigidi criteri di qualificazione per i fornitori volti a rafforzare gli standard di sicurezza, continuità operativa e scalabilità.

1.4.1 L'*open source*: condizione necessaria ma non sufficiente

Una delle risposte strategiche alla dipendenza tecnologica è l'adozione di soluzioni *Open Source*. Il software a codice aperto, raccomandato anche dal Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), è indubbiamente cruciale: consente la verifica dell'assenza di vulnerabilità o di telemetria occulta, garantisce trasparenza e previene il *lock-in* a livello di licenze. Seguendo l'esempio di Paesi europei come la Germania (con il progetto *openDesk*), l'Austria o la Danimarca, l'integrazione di *standard* aperti nei servizi PA rappresenta un passo importante.
Tuttavia, l'*Open Source* da solo non basta a garantire la vera sovranità digitale. Il vantaggio competitivo difficile da colmare dei grandi player globali *extra*-europei (gli *Hyperscaler*) non risiede tanto nell'esclusività del loro *software* proprietario, quanto in asset ben più complessi e difficili da replicare: il know-how ingegneristico specializzato e la capacità di gestire operazioni su scala globale.
Questi colossi dominano il mercato grazie a economie di scala difficilmente arrivabili per i singoli operatori nazionali: orchestrano milioni di *server* distribuiti in tutto il mondo, ottimizzano i consumi energetici su scala planetaria, progettano silicio customizzato e possiedono le competenze operative avanzate per garantire livelli di affidabilità e sicurezza quasi assoluti.
In questo scenario, limitarsi ad adottare *software* aperto non risolve il problema alla radice. Se l'Italia e l'Europa non sviluppano parallelamente le competenze operative (*operation, management & security*) e la capacità industriale per far girare quei sistemi su infrastrutture fisiche robuste, il rischio è semplicemente quello di cambiare il tipo di sudditanza: svincolarsi dalla dipendenza del "codice proprietario" per cadere in una nuova dipendenza dai "servizi infrastrutturali gestiti", di cui continuiamo a non possedere né le chiavi operative né la scala necessaria per competere.

1.4.2 Le infrastrutture HPC e l'intelligenza artificiale

La vera sovranità digitale si costruisce quindi unendo la regolamentazione alla potenza di calcolo. Il *High Performance Computing* (HPC) e l'intelligenza Artificiale sono identificati come aree strategiche prioritarie per l'UE. L'Italia, in questo ambito, vanta un posizionamento di eccellenza

grazie al consorzio CINECA e a un'infrastruttura di supercalcolo tra le più avanzate al mondo. L'evoluzione di questa rete include il supercomputer Leonardo (livello *pre-exascale*) e il nuovo *data center* Megaride a Napoli, interconnesso in fibra con il Tecnopolo di Bologna. Questa potenza computazionale è il nucleo tecnologico su cui l'Italia – in sinergia tra ACN, MUR e CNR – sta sviluppando strumenti proprietari di simulazione basati su IA e *machine learning*, essenziali per la predizione, la scoperta e la risposta ad attacchi *cyber* di natura sistemica, garantendo così uno sviluppo consapevole e sicuro del Paese (si rinvia al successivo § 1.5.2. per un'analisi di dettaglio).

1.4.3 Gestire la dipendenza

La risposta strategica non risiede nell'isolazionismo, bensì in una interdipendenza gestita: la capacità di agire nello scenario globale mantenendo l'autonomia decisionale. Per l'Italia, questa visione si traduce in una strategia fondata su due pilastri:

1. *pilastro industriale*: integrare tecnologie avanzate, come l'IA, nei settori chiave del *made in Italy* per preservare un vantaggio competitivo autonomo e ridurre la dipendenza tecnologica nelle filiere strategiche.
2. *pilastro delle infrastrutture pubbliche digitali* (DPI): investire su sistemi come l'*IT-Wallet* (precursore dell'*EUDI Wallet* europeo) e sulle piattaforme di pagamento, preparandosi all'introduzione dell'Euro Digitale, non come semplici servizi, ma come spina dorsale del *welfare* e del supporto alle imprese. Queste infrastrutture garantiscono che i servizi essenziali rimangano autonomi, inclusivi e orientati alla tutela dei diritti, offrendo un'alternativa pubblica e robusta alle soluzioni globali.

Nonostante la realizzazione del Polo Strategico Nazionale (PSN) — nato con l'obiettivo di dotare la PA di un'infrastruttura dedicata, in particolar modo, ai dati e ai servizi più sensibili grazie alle sue prerogative di sicurezza, efficienza, affidabilità e caratterizzata da gestione e controllo autonomi rispetto a soggetti *extra* UE — la maggior parte dei servizi quotidiani delle amministrazioni (dalla posta elettronica ai sistemi di collaborazione, dagli applicativi gestionali ai servizi di archiviazione documentale) continua a essere erogata su infrastrutture *cloud* commerciali, in larga parte di fornitori *extra*-UE. È su questa vasta platea di servizi ordinari che si gioca oggi la sfida della sovranità digitale, e su cui il § 3 (in particolare il § 3.5) propone interventi concreti di mitigazione.

In conclusione, lo scenario che si apre oltre il 2026 è quello di un Paese che ha colmato buona parte del *gap* infrastrutturale, ma che deve ora affrontare con urgenza il consolidamento dei

servizi, la disponibilità di competenze avanzate, la riorganizzazione amministrativa e la capacità di attrarre e trattenere talenti. Il *rischio dell'inazione* è paradossale: *consegnare al Paese una rete ultra-veloce su cui viaggiano servizi burocratici ancora lenti, in un contesto demografico sempre più anziano e diseguale*.

1.5 Approfondimenti sistematici

Chiarito il quadro d'insieme, sono necessari alcuni approfondimenti relativi ad aspetti cruciali del sistema:

- i rischi di dipendenza tecnologica;
- le infrastrutture computazionali e l'IA;
- la resilienza cibernetica.

1.5.1 La dipendenza tecnologica: rischi di *lock-in* e sovranità digitale

La sovranità digitale, nel contesto dell'Unione Europea (UE), è definita nella *Declaration for European Digital Sovereignty* – Dichiarazione per la Sovranità Digitale Europea – come la capacità degli Stati Membri di operare in modo autonomo nel dominio digitale, regolando infrastrutture, dati e tecnologie secondo i propri valori e i propri interessi strategici[8]. Tale paradigma riflette l'obiettivo di ridurre la dipendenza tecnologica da attori terzi e incrementare la capacità per gli Stati Membri dell'UE di determinare liberamente le proprie scelte in ambito tecnologico, mantenendo allo stesso tempo un'apertura verso *partner* che condividono i medesimi principi e valori.

La Dichiarazione individua inoltre una serie di *aree strategiche* su cui focalizzare i prossimi investimenti, tra cui il *calcolo ad alte prestazioni*, o l'H*igh Performance Computing* (HPC), le reti di comunicazione di nuova generazione, le *infrastrutture satellitari*, le *tecnologie quantistiche*, la *cybersicurezza*, il *cloud computing* e l'*intelligenza artificiale* (IA)[9]. Inoltre, essa afferma l'importanza che le soluzioni *open source* possono rivestire nel rafforzare la sovranità digitale, purché rispettose di elevati *standard* di cybersicurezza e utilizzate in modo complementare a tecnologie proprietarie affidabili.

Come accennato, per gli Stati Membri, il concetto di sovranità digitale non deve tradursi in isolazionismo, ma nella necessità di dotarsi degli strumenti necessari per poter scegliere liberamente soluzioni tecnologiche, proteggere i propri dati e rafforzare le infrastrutture critiche in linea con i valori, gli interessi e le disposizioni nazionali ed europee.

1.5.1.1 *Cloud computing*: le barriere alla migrazione e il *cloud first*

Se la sovranità digitale concerne, quindi, il *potere di uno Stato di decidere cosa accade ai propri dati*, specialmente quelli più sensibili, il *cloud computing* ne rappresenta il principale banco

di prova. In un ecosistema dove i dati costituiscono un *asset* strategico per la competitività, l'infrastruttura *cloud* funge da substrato abilitante che ne permette la gestione e l'archiviazione consentendo una maggiore scalabilità e flessibilità per gli utilizzatori.

Tuttavia, l'attuale dipendenza dai principali fornitori di servizi *cloud*, comunemente denominati *hyperscaler*, mina la capacità di esercitare la sovranità digitale in quest'area, riflettendosi in una elevata dipendenza da attori terzi. Nel contesto nazionale, tale dipendenza emerge significativamente nel settore della Pubblica Amministrazione (PA). Essa deriva da una combinazione di fattori strutturali di natura tecnica ed economica.

Un primo fattore di dipendenza è il cosiddetto fenomeno della *data gravity*[10]: più un'amministrazione accumula dati e applicazioni presso un fornitore di *cloud*, più diventa tecnicamente ed economicamente difficile spostarli verso un fornitore alternativo. Le competenze sviluppate intorno a quei dati, gli applicativi che li utilizzano e i costi di trasferimento crescono in modo non proporzionale al volume, rendendo la migrazione un'operazione progressivamente più onerosa nel tempo[11]. Questo meccanismo opera come un *lock-in* di fatto, anche in assenza di vincoli contrattuali espliciti.

Tra gli ulteriori ostacoli alla migrazione, si annoverano *pratiche tecniche e tariffarie* adottate dai fornitori di piattaforme *cloud*. Queste includono l'uso di protocolli non *standardizzati*, che limita la portabilità di dati e l'interoperabilità delle *Application Programming Interface* (API)[12]. Inoltre, politiche tariffarie quali offerte vincolanti a lungo termine e *costi elevati per l'estrazione di dati – data egress*, costituiscono disincentivi economici alla migrazione[13].

Tali condizioni favoriscono fenomeni di dipendenza eccessiva, nota anche come v*endor lock-in*[14]. Il *lock-in* tecnologico si configura, quindi, come una situazione di dipendenza da un fornitore o da un sistema proprietario, generata da barriere economiche e/o tecniche che rendono proibitivo o rischioso il passaggio a soluzioni alternative[15].

Inoltre, la concentrazione nel mercato globale dell'infrastruttura *cloud* di poche aziende determina una *significativa riduzione del potere contrattuale della committenza pubblica*. Infatti, nel 2024, il 70% del mercato risulta controllato da tre principali attori: *Amazon Web Services* (AWS), *Microsoft Azure* e *Google Cloud*[16]. In assenza di meccanismi efficaci di *switchability*[17], ovvero di *intercambiabilità dei fornitori*, le Amministrazioni sono esposte a modifiche unilaterali delle condizioni economiche e delle *roadmap* di prodotto, correndo il *rischio di vincolare iniziative pubbliche a strategie aziendali esterne*[18].

Dal punto di vista regolamentare, se il *cloud* è gestito da un *provider* estero, emergono una serie di problematiche relative al "controllo" giuridico sui dati e all'introduzione di conflitti legati al

concetto di "giurisdizione". Ad esempio, l'assoggettamento dei fornitori di servizi *cloud* a normative extra-UE come il *Cloud Act*[19] statunitense, introduce potenziali conflitti con la normativa europea, in particolare con il Regolamento UE 2016/679, o *General Data Protection Regulation* (GDPR) – Regolamento generale sulla protezione dei dati[20].

Per superare tali criticità, nel contesto nazionale, è stata promossa la *migrazione delle PA italiane secondo il paradigma cloud first*. Nel 2024 è stato adottato dall'Agenzia per la cybersicurezza nazionale il Regolamento unico per le infrastrutture digitali e i servizi *cloud* per la PA (con Decreto Direttoriale n. 21007 del 27 giugno 2024) . Tale iniziativa mira a rafforzare gli standard di sicurezza informatica e l'autonomia delle PA italiane, garantendo al contempo continuità operativa, *performance* e scalabilità dei servizi[21].

Per le prospettive di mitigazione nazionale dei rischi di dipendenza dal *cloud extra*-UE – obbligo di migrazione dei dati strategici al Polo Strategico Nazionale entro il 2027, *dual sourcing* strutturale, clausole di uscita verificabili, qualificazione rafforzata dei fornitori non-UE per le infrastrutture critiche – si rinvia al § 3.5.2; per la dimensione europea della risposta – strategia di interdipendenza governata, cooperazione digitale con *partner* non allineati ai blocchi USA-Cina, sviluppo delle Infrastrutture Pubbliche Digitali europee – si rinvia al § 3.5.1.

1.5.1.2 L'*open source*: le esperienze in Germania, Francia, Austria, Danimarca

La Dichiarazione per la Sovranità Digitale Europea, inoltre, sottolinea l'importanza che le soluzioni *open source* possono rivestire nel raggiungimento della sovranità digitale. Nello specifico, l'adozione di tali soluzioni può generare significativi benefici[22], tra cui mantenere una maggiore autonomia e sicurezza operativa[23], adattare i sistemi alle esigenze locali e alle normative comunitarie, ridurre il fenomeno del *lock-in* tecnologico e dei costi di licenza, sviluppare competenze interne, nonché stimolare l'innovazione tecnologica a livello nazionale per lo sviluppo delle stesse. Al contrario, l'impiego di soluzioni *closed source* impedisce l'accesso al codice sorgente. Questo crea una situazione di forte dipendenza dal fornitore.

In tale quadro, nel contesto nazionale, il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) sostiene l'adozione del *software open source*. All'articolo 68, infatti, sancisce l'obbligo per le stazioni appaltanti di effettuare una valutazione comparativa che consideri soluzioni *open source* o riusabili[24]. Le Linee guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni, adottate in attuazione del citato articolo del CAD, indirizzano le amministrazioni nel processo decisionale per l'acquisto di *software*, la condivisione e il riuso delle soluzioni *open source*.

La spinta alla sovranità digitale ha dato avvio a numerose iniziative anche a livello europeo, tra le quali si annoverano *l'European Digital Infrastructure Consortium* (EDIC)[25] e le iniziative nazionali dei singoli Stati Membri. Tra questi, la Repubblica Federale di Germania riveste un importante ruolo nella transizione verso l'adozione di soluzioni *open source*. Il Ministero federale dell'Interno (BMI) ha promosso l'iniziativa *openDesk*[26], una *suite* basata su tecnologie aperte[27], quali ad esempio *Nextcloud*[28] e *XWiki*[29], concepita come alternativa alle soluzioni proprietarie presenti sul mercato. La gestione di tale ecosi-

stema è affidata al *Zentrum für Digitale Souveränität der Öffentlichen Verwaltung* (ZenDiS) – Centro per la sovranità digitale[30], mentre a livello locale lo Stato federato dello *Schleswig-Holstein* ha deliberato la migrazione delle postazioni di lavoro verso sistemi operativi *Linux* e *suite LibreOffice*[31].
Parallelamente, Austria e Danimarca perseguono politiche orientate alla sicurezza e alla *privacy by default*. Le forze armate austriache – *Bundesheer* – hanno pianificato di sostituire la *suite Office* di *Microsoft* con soluzioni *open source*[32], mentre in Danimarca si registra una progressiva migrazione degli enti pubblici verso piattaforme aperte, anche in ottemperanza alle disposizioni europee in ambito di protezione dei dati personali[33].
Analogamente, in Francia è stata sviluppata *Visio*, una piattaforma *open source* destinata a sostituire soluzioni proprietarie quali *Microsoft Teams* e *Zoom*. Lanciata nel 2025, *Visio* è in fase di estensione a oltre 200.000 utenti[34] sostituendo, entro marzo 2026, *Zoom* per circa 150.000 dipendenti e ricercatori del *Centre national de recherche scientifique* (CNRS) – Centro nazionale di ricerca scientifica[35]. Le istituzioni francesi hanno inoltre annunciato l'adozione dell'applicazione da parte della PA entro il 2027[36]. Tale piattaforma fa parte del più ampio progetto *La Suite numérique*[37], che include strumenti di collaborazione come, ad esempio, *Tchap*[38] per la messaggistica istantanea, *Messagerie*[39] per la posta elettronica e *Docs*[40] per la videoscrittura, con l'obiettivo di mitigare i rischi di dipendenza tecnologica e proteggere i flussi informativi sensibili dal controllo di attori terzi[41].

In conclusione, la sovranità digitale non è solo un esercizio teorico, ma un impulso per l'attuazione di iniziative fondate su un impegno coordinato a livello tecnologico, organizzativo e normativo, che nei prossimi anni assumeranno un ruolo sempre più centrale nel contesto nazionale ed europeo.
Per le prospettive volte ad applicare in concreto un principio di *open source first* nei domini ad alto rischio di *lock-in* tecnologico (suite di produttività, posta elettronica, videoconferenza, gestione documentale) si rinvia al § 3.5.2; per la dimensione europea della risposta – cooperazione tra le iniziative di collaborazione sovrane esistenti negli Stati membri (*openDesk*, *La Suite numérique*, *Nextcloud*) nel quadro di una strategia di interdipendenza governata – si rinvia al § 3.5.1.

1.5.2 I passi in avanti italiani in infrastrutture e sistemi IA: supercomputer Leonardo, *data center* Megaride, AI Factory IT4LIA, Gaia Hpc

La *Declaration for European Digital Sovereignty* – Dichiarazione per la Sovranità Digitale Europea identifica il calcolo ad alte prestazioni, o *High Performance Computing* (HPC), e l'intelligenza artificiale (IA) come aree strategiche prioritarie su cui gli Stati Membri dell'UE devono concentrare i propri investimenti per conseguire la sovranità digitale a livello nazionale ed europeo[42].
L'Italia, riconoscendo l'importanza strategica di tali tecnologie, ha mosso importanti passi nello sviluppo di infrastrutture computazionali HPC – abilitanti l'elaborazione in pochi secondi di enormi quantità di dati – e nella realizzazione di sistemi basati sull'IA.

Nel contesto delle infrastrutture HPC, CINECA, consorzio pubblico fondato nel 1969, è il principale rappresentante in materia di infrastruttura computazionale italiana[43]. CINECA è al centro di numerosi progetti di HPC finanziati sia dalla Commissione Europea che dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)[44]. Nello specifico, il consorzio rappresenta l'Italia nella *Partnership for Advanced Computing in Europe* (PRACE)[45] per delega del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) ed è ente ospitante della *European High Performance Computing Joint Undertaking* (*EuroHPC JU*).

Tra le infrastrutture HPC di CINECA si distingue il *supercomputer*[46] Tier-0 Leonardo, finanziato da *EuroHPC JU* e dal MUR con un investimento complessivo di 240 milioni di euro, distribuito su sette annualità dal 2019 al 2025[47]. Installato nel 2022 presso il Tecnopolo DAMA di Bologna, Leonardo ne ha avviato la produzione nell'estate del 2023. Il sistema supporta una vasta gamma di applicazioni, tra cui simulazioni climatiche, modellazione di eventi naturali estremi, ricerca biomedica, fisica delle particelle, ingegneria dei materiali, IA e sviluppo di modelli fondazionali[48]. Prodotto da Eviden, al giugno 2025 Leonardo si colloca al decimo posto nella classifica TOP500[49], confermando la sua posizione tra i tre sistemi *pre-exascale*[50] realizzati in Europa tramite *EuroHPC JU* in Finlandia, Italia e Spagna[51]. L'evoluzione dell'infrastruttura di CINECA prevede inoltre il *data center* Megaride e interconnesso tramite fibra dedicata con il Tecnopolo di Bologna.

Si tratta di un'infrastruttura all'avanguardia progettata per rispondere a esigenze di calcolo, sicurezza e sostenibilità dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale nata grazie alla sinergia tra l'Agenzia, il Ministero dell'Università e della Ricerca, in collaborazione con il Cineca, il Centro Nazionale HPC, *Big Data* e *Quantum Computing* (ICSC) ed il Consiglio Nazionale delle Ricerche. L'infrastruttura, ospitata presso il Complesso Universitario di San Giovanni a Teduccio dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, è un sistema di supercalcolo ad alta efficienza energetica, tra i più avanzati a livello europeo, nonché un investimento strategico per il Paese, che costituirà il nucleo tecnologico di riferimento per l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale per supportare e promuovere da un lato la ricerca scientifica, sia in ambito accademico che industriale, e dall'altro la cybersicurezza del Paese attraverso lo sviluppo di strumenti di simulazione, basati su intelligenza artificiale e *machine learning*, nell'ottica del potenziamento delle fasi di prevenzione, scoperta, risposta e predizione degli impatti di attacchi *cyber* di natura sistemica. L'infrastruttura, inoltre, per garantire lo sviluppo consapevole e sicuro di tecnologie digitali e favorire l'autonomia strategica nazionale ed europea, sarà messa a disposizione anche del Cyber Innovation Network dell'Agenzia e, più in generale, del mondo produttivo anche nell'ambito del progetto AI Factory "IT4LIA".

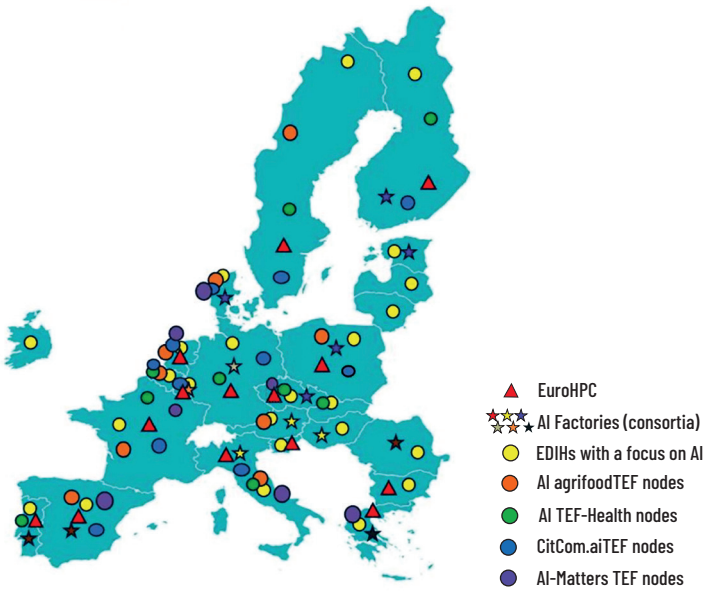
Leonardo e Megaride costituiscono, inoltre, un punto di riferimento anche per la *AI Factory* "IT4LIA", selezionata e co-finanziata dalla *EuroHPC JU*[52] con un investimento complessivo di circa 420 milioni di euro, suddiviso equamente tra Commissione Europea e Governo italiano[53]. L'iniziativa è stata promossa dal MUR e dall'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN), con il contributo di Austria, Slovenia e altre primarie istituzioni nazionali, e rappresenta un passaggio significativo nell'attuazione di un più ampio progetto strategico per l'innovazione e la competitività del Paese. IT4LIA ha l'obiettivo di specializzare la potenza di calcolo per l'addestramento di *Large Language Models* (LLM) e sistemi di IA generativa, democratizzando l'accesso alle risorse di supercalcolo per le piccole e medie imprese (PMI) e la Pubblica Amministrazione (PA). Nel 2025, *EuroHPC JU* ha affidato a Eviden il contratto per la realizzazione di *Leonardo Improved Supercomputing Architecture* (LISA)[54], che introdurrà una sezione

dedicata allo sviluppo di LLM e modelli multimodali[55].

Tra gli ulteriori progetti per l'evoluzione dell'infrastruttura CINECA, figura GAIA HPC *Cloud*, una piattaforma che integra la flessibilità del *cloud* con la potenza dell'HPC, localizzata presso il Tecnopolo DAMA di Bologna. Tale piattaforma offre un ambiente *cloud* pensato per integrare servizi applicativi e di gestione dati, facilitare l'interazione con il *web* e con i sistemi HPC di CINECA, nonché supportare progetti avanzati di IA.

Con l'obiettivo di sostenere l'innovazione tecnologica assicurando un bilanciamento rispetto alle tutele giuridiche, l'Italia partecipa al progetto *EU Regulatory Sandboxes for AI* (EUSAiR), finanziato dal programma *Digital Europe* della Commissione Europea. EUSAiR costituisce un meccanismo volto ad accelerare l'innovazione affidabile nell'ambito dell'IA in Europa, mediante lo sviluppo di *sandbox* regolatorie per l'IA negli Stati Membri, finalizzate a creare ambienti controllati per *testare* e validare sistemi di IA prima della messa in commercio. Il progetto si inserisce nel quadro normativo dell'*AI Act*, che impone agli Stati Membri di istituire almeno una *AI Regulatory Sandbox* (AIRS) entro agosto 2026, per facilitare lo sviluppo, la validazione e la sperimentazione di sistemi IA innovativi[56]. In Italia, l'ACN, in coordinamento con Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), è l'autorità competente incaricata di garantire l'applicazione e l'attuazione della normativa sull'IA[57], nonché di istituire la *sandbox* regolatoria nazionale. Il progetto EUSAiR, della durata biennale, è guidato dal Centro Nazionale di Ricerca in *High Performance Computing*, *Big Data* e *Quantum Computing* (ICSC) e coinvolge eccellenze accademiche, centri di supercalcolo di rilievo internazionale, tra cui CINECA, e organizzazioni specializzate in IA responsabile. EUSAiR si propone di migliorare la supervisione delle autorità competenti, promuovere l'apprendimento basato sull'evidenza e facilitare l'accesso al mercato europeo per i sistemi IA, garantendo inoltre un accesso facilitato agli innovatori, in particolare PMI e *startup*, riducendo i costi di adeguamento alle nuove normative.

Figura 3.1



In conclusione, l'Italia, in coerenza con il contesto europeo, sta investendo significativamente nello sviluppo di infrastrutture HPC e sistemi di IA. La sinergia tra le capacità computazionali fornite tramite le citate infrastrutture Leonardo, LISA, GAIA, Megaride, e la *compliance* normativa coordinata da istituzioni e centri di ricerca anche attraverso il progetto EUSAiR costituisce un modello virtuoso che integra sviluppo tecnologico e conformità normativa, contribuendo al rafforzamento della sovranità digitale a livello sia nazionale che europeo.

1.5.3 L'importanza della resilienza cibernetica

La resilienza cibernetica è particolarmente importante anche per l'Italia, tanto più se si considera che i servizi essenziali oggi funzionano grazie a sistemi digitali interconnessi.
Quella della sicurezza cibernetica è una componente della sicurezza nazionale di fondamentale importanza. Il fenomeno degli attacchi cibernetici è in continuo aumento.
Già nel 2023 l'Italia è risultata il sesto Paese al mondo più colpito, dopo Israele, Germania, Polonia, Stati Uniti e India per quel che riguarda gli attacchi di tipo DDoS, che compromettono la disponibilità del sito o del servizio colpito; sempre nel 2023, è stata, invece, il terzo Paese dell'Unione europea per numero di rivendicazioni di attacchi, dopo Germania e Francia, e il sesto al mondo quanto ai *ransomware*, con cui l'attaccante si introduce nei sistemi di un privato o di un'organizzazione per cifrarne i dati, al fine di ottenere il pagamento di un riscatto in cambio dell'impegno a rendere nuovamente disponibili i suddetti dati e/o a non diffonderli pubblicamente.
Nel 2023, eventi e incidenti cibernetici (ovvero gli eventi più gravi con impatti confermati sulla disponibilità, integrità o riservatezza delle informazioni) sono aumentati rispetto al 2022, primo anno di piena operatività dell'ACN, passando da 1094 a 1411 quanto agli eventi, da 126 a 303 quanto agli incidenti, da 1150 a 3302 quanto a soggetti attaccati.
Negli anni successivi i numeri sono stati sempre in aumento.
Nel primo semestre del 2025 l'Italia ha registrato un ulteriore aumento degli eventi e incidenti *cyber*. Secondo i dati pubblicati dall'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN), sono stati censiti 1.549 eventi *cyber*, segnando un aumento del 53% rispetto allo stesso periodo del 2024. Di questi, 346 sono stati classificati come incidenti con impatto confermato, quasi il doppio (+98%) rispetto all'anno precedente.
Anche nel 2026 i dati crescono. Nel solo mese di febbraio 2026 sono stati registrati:

- 436 eventi cyber, in aumento del 94% rispetto a gennaio;
- 174 incidenti con impatto confermato, +60% su base mensile;

- 499 soggetti colpiti, di cui 235 appartenenti alla constituency del CSIRT Italia (PA, operatori critici, telco, soggetti NIS);
- 4.650 comunicazioni dirette di allertamento inviate dal CSIRT Italia.

Per vero, il segnalato incremento dei numeri è anche il frutto di una maggiore capacità di osservazione e obbligo di segnalazione.

Tra i settori più colpiti la Pubblica Amministrazione locale, quella centrale e il comparto delle Telecomunicazioni.

Venendo all'architettura nazionale di cybersicurezza, al vertice politico-strategico si colloca il Presidente del Consiglio dei Ministri, responsabile dell'indirizzo generale delle politiche di cybersicurezza, con il supporto del Comitato Interministeriale per la Cybersicurezza (CIC), che svolge funzioni di consulenza, proposta, vigilanza in materia di politiche di cybersicurezza e alta sorveglianza sull'attuazione della Strategia Nazionale di cybersicurezza, promuovendo, altresì, l'adozione delle iniziative necessarie per favorire la collaborazione, a livello nazionale e internazionale, tra i soggetti istituzionali e gli operatori privati interessati al settore.

Elemento centrale dell'architettura è l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN) a cui sono stati attribuiti compiti di coordinamento, regolazione, certificazione e vigilanza, oltre a funzioni operative (attraverso CSIRT Italia e CVCN), di supporto alla gestione delle crisi cyber, di sviluppo delle capacità nazionali, della ricerca, della formazione e della cooperazione internazionale.

Il nuovo modello coinvolge, inoltre, in modo strutturato: il Comparto *intelligence*, per la cyber-intelligence; il Ministero dell'Interno, per il contrasto al cybercrime e la sicurezza pubblica; il Ministero della Difesa, per la sicurezza e le operazioni cibernetiche in ambito militare; gli altri Ministeri e autorità competenti, ciascuno secondo le proprie attribuzioni; il Nucleo per la Cybersicurezza (NCS), a supporto del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di cybersicurezza, per gli aspetti relativi alla prevenzione e preparazione ad eventuali situazioni di crisi e per l'attivazione delle procedure di allertamento.

Per un approfondimento delle iniziative in materia di cybersicurezza per un Paese più sicuro e resiliente si rinvia ai §§ 2.2, 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4; per le prospettive tese a garantire una capacità di risposta continua alla minaccia *cyber* si rinvia al § 3.4.

2 Le misure del PNRR: dalla spinta infrastrutturale al cambiamento strutturale

Sono stati messi in luce i ritardi strutturali del Paese, i rischi legati alla dipendenza tecnologica da fornitori esteri e il profondo divario tra lo sviluppo delle infrastrutture fisiche e la carenza di

capitale umano, una dinamica definita come paradosso delle competenze.
La Missione 1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è intervenuta su alcune delle fragilità indicate. Si passano di seguito in rassegna i principali interventi seguendo un approccio strategico e non contabilistico. L'obiettivo è valutare se l'imponente iniezione di capitali stia generando un cambiamento organizzativo reale oppure rischi di limitarsi a una transitoria gestione dell'emergenza destinata a esaurirsi nel 2026.

2.1 Le infrastrutture digitali e i dati: l'*hardware* della trasformazione

Sul fronte vitale delle infrastrutture di rete, il Paese mostra *performance* disallineate a seconda della tecnologia presa in esame.
Con particolare riferimento alla *connettività mobile di ultima generazione, l'Italia registra un'eccellenza nel panorama europeo*: la copertura complessiva del 5G ha raggiunto il 99,5% delle aree abitate, superando nettamente la media comunitaria ferma al 94,3%. Questo primato si mantiene solido anche nelle aree a bassa densità di popolazione, dove la copertura tocca il 99,1%. Tale successo è stato propiziato da un tempestivo rilascio delle frequenze, che ha permesso agli operatori del settore di accelerare lo sviluppo in modo virtuoso e capillare.
Al contrario, emergono *criticità sull'infrastrutturazione fissa*, in particolare per il Piano Italia a 1 Giga dedicato alla *Banda Ultra-larga*. Le difficoltà maggiori riguardano in maniera particolarmente severa le aree a fallimento di mercato e le abitazioni sparse. Questa frenata rallenta di fatto la riduzione del *digital divide* nelle zone periferiche e interne del Paese, rischiando di acuire le disuguaglianze territoriali. Le analisi basate sui dati Istat e AGCOM evidenziano come ben 33 dei 141 comuni principali in Italia, territori spesso nevralgici per i distretti industriali, siano ancora privi di un accesso adeguato alla tecnologia in fibra ottica fino all'edificio (FTTH).
Passando dal cablaggio fisico alle *infrastrutture logiche*, la misura dedicata alla *migrazione al cloud* ha registrato una partecipazione massiccia. Ben il 96% dei Comuni italiani, pari a 7.616 enti, ha aderito agli avvisi pubblicati sulla piattaforma PA Digitale 2026, mobilitando un valore complessivo di circa 697 milioni di euro. Sotto questo profilo, il *target* di migrazione dei dati e dei servizi di almeno 280 amministrazioni centrali e locali strategiche verso l'infrastruttura ad alta sicurezza del Polo Strategico Nazionale (PSN), entro il 2026, è già stato ampiamente superato.
Tuttavia, *la qualità della migrazione presenta evidenti zone d'ombra*. Molto spesso si è assistito a un semplice trasferimento fisico dei server virtuali, una dinamica nota tecnicamente come *lift & shift*, senza che vi sia stata una reale reingegnerizzazione dei processi amministrativi. A confermare questa transizione incompiuta vi è il dato secondo cui nel 15% dei Comuni, che

hanno dismesso meno della metà dei propri *server*, risultano ancora operativi apparati fisici obsoleti con un'età superiore ai 10 anni, mantenuti in funzione principalmente per compiti di archiviazione locale e per far girare vecchi applicativi non compatibili con il *cloud*. Le analisi di settore, tra cui la Mappa dei Comuni Digitali redatta dal Dipartimento per la trasformazione digitale e dall'ANCI, sollevano un interrogativo cruciale: occorre verificare se questa migrazione di massa stia innescando una vera reingegnerizzazione dei processi amministrativi, rendendoli più efficienti, o se si stia traducendo in un mero trasloco fisico dei server che lascia intatte le vecchie inefficienze burocratiche.

Un *esempio* concreto chiarisce la differenza. Si consideri il caso del rilascio di un certificato di residenza. In una migrazione di reale reingegnerizzazione, il processo viene ridisegnato a partire dai dati già disponibili in ANPR e accessibili via PDND: il cittadino richiede il certificato dall'App IO o dallo sportello digitale del Comune, il sistema verifica automaticamente i requisiti consultando le banche dati, il documento viene emesso e firmato digitalmente in pochi secondi, senza che alcun operatore comunale intervenga manualmente. In un mero *lift & shift*, al contrario, viene spostato soltanto il server virtuale che ospita la procedura preesistente: il cittadino continua a compilare il medesimo modulo, l'operatore continua a verificare manualmente i documenti caricati, e il certificato viene rilasciato negli stessi tempi del passato. Nel primo caso il *cloud* abilita un cambiamento sostanziale del rapporto tra cittadino e amministrazione; nel secondo, è soltanto una nuova ubicazione fisica della stessa procedura amministrativa.

2.2 La sicurezza e l'autonomia digitale del Paese

Tra le sfide[58] rilevate dall'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN) vi è quella di garantire una *transizione digitale* della Pubblica Amministrazione (PA) e del tessuto produttivo che sia resiliente agli attacchi informatici, quale elemento imprescindibile per l'utilizzo degli *asset* e dei servizi digitali da parte del cittadino. Ulteriore sfida, come anticipato, riguarda il raggiungimento dell'autonomia strategica digitale sia a livello nazionale che europeo. La frammentazione e la competizione tra Stati Membri dell'Unione Europea (UE) hanno finora limitato il proliferare di grandi imprese che eroghino servizi digitali[59], nonché lo sviluppo di tecnologie "*made in EU*" in ambiti quali, ad esempio, l'intelligenza artificiale (IA). Pertanto, ridurre la dipendenza da Paesi terzi, al fine di perseguire l'autonomia strategica digitale del Paese, risulta, ad oggi, essenziale.

L'attenzione per la sovranità digitale del Paese si colloca in un contesto Europeo di più ampio respiro, come dimostrato dalla sottoscrizione, il 18 novembre del 2025, da parte dell'Italia e degli altri Stati Membri della *Declaration for European Digital Sovereignty*[60] – Dichiarazione per

la Sovranità Digitale Europea. La Dichiarazione nasce in un contesto in cui la sovranità digitale rappresenta un elemento chiave per la futura sostenibilità dell'UE. La sottoscrizione da parte dell'Italia, così come di tutti i Paesi Membri dell'UE, rappresenta un forte segnale di impegno condiviso per la creazione di un ecosistema digitale indipendente e affidabile.

Al fine di affrontare le menzionate sfide, l'ACN, in qualità di Autorità nazionale per la cybersicurezza, ha predisposto la Strategia Nazionale di Cybersicurezza 2022-2026[61]. Quest'ultima rappresenta il quadro strategico nazionale di riferimento in materia di cybersicurezza.

Quanto agli investimenti del PNRR, hanno puntato sulla conservazione e gestione in sicurezza dei dati e dei servizi della PA, l'identificazione tempestiva degli eventi informatici malevoli, nonché la mitigazione degli effetti causati dagli stessi; infine, sul rafforzamento delle capacità di valutazione e di certificazione delle tecnologie *cyber* per una transizione digitale nazionale resiliente.

> Nell'ambito del primo pilastro dell'Investimento 1.5 "*Cybersecurity*", che riguarda il potenziamento delle capacità *cyber* della Pubblica Amministrazione (PA), l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN), in qualità di soggetto attuatore, ha messo a disposizione delle Amministrazioni centrali e locali molteplici iniziative di finanziamento, concludendo complessivamente 62 interventi[62].
>
> I finanziamenti erogati nell'ambito del sopra citato pilastro hanno consentito innanzitutto di determinare ed elevare la postura di cybersicurezza delle Amministrazioni coinvolte.
>
> Tra le aree di miglioramento di indirizzo *cyber* identificate da ACN, figurano: *governance* e programmazione *cyber*; gestione del rischio *cyber* e della continuità operativa; gestione e risposta agli incidenti di sicurezza; gestione delle identità digitali e degli accessi logici; sicurezza delle applicazioni, dei dati, delle reti; formazione e consapevolezza *cyber*.
>
> Inoltre, sono state intraprese azioni volte al rafforzamento dei sistemi critici delle Amministrazioni coinvolte, fornendo assistenza nell'identificazione e nell'analisi delle problematiche, nella determinazione delle priorità e nell'attuazione di misure volte alla prevenzione e alla mitigazione del rischio.
>
> Il secondo pilastro dell'Investimento 1.5 "*Cybersecurity*" ha l'obiettivo di sviluppare le capacità di *cyber* resilienza nel Paese. In particolare, per il raggiungimento dell'obiettivo di "Risposta" alle minacce cibernetiche, l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN) ha previsto lo sviluppo del sistema *HyperSOC* e della relativa rete nazionale, la costruzione di una rete di *Computer Security Incident Response Team* (CSIRT) nazionale, nonché la creazione di un *Information Sharing and Analysis Center* (ISAC) Italia e della relativa rete nazionale.
>
> Il sistema *HyperSOC* rappresenta una piattaforma integrata per il monitoraggio degli *asset* strategici nazionali, offrendo servizi avanzati di analisi degli eventi di sicurezza informatica. Nel corso del 2024, *HyperSOC* è stato potenziato tramite l'inclusione di infrastrutture *High Performance Computing (HPC)*, a supporto dell'utilizzo di intelligenza artificiale e *machine learning* nelle funzionalità di monitoraggio e rilevamento. L'ACN utilizza *HyperSOC* per comunicare alle organizzazioni pubbliche e private coinvolte nelle criticità rilevate, quali vulnerabilità *software* e *hardware*, configurazioni errate e *software* obsoleto. *HyperSOC* comprende due servizi principali: l'*Attack Surface Monitoring*, che consente ai soggetti aderenti di rilevare eventi nel perimetro esposto attraverso una *dashboard* dedicata; e il *Golden Set of*

Indicators of Compromise (IoC), che permette il monitoraggio di un insieme di indicatori di compromissione.
La rete nazionale CSIRT, coordinata da CSIRT Italia, costituisce un sistema di squadre di pronto intervento informatico a supporto dei soggetti coinvolti nella gestione delle minacce *cyber*. L'ACN ha rafforzato sia il CSIRT Italia sia la rete nazionale di CSIRT regionali, creando una struttura coordinata per la gestione tempestiva ed efficace di incidenti e crisi *cyber* a livello nazionale.
Infine, nel 2024 è stato lanciato ISAC Italia, un centro per la raccolta e la condivisione di informazioni in ambito *cyber* in maniera bidirezionale e multisettoriale. ISAC Italia promuove la cooperazione tra organizzazioni pubbliche e private, facilitando la condivisione di informazioni ed esperienze riguardanti rischi e minacce specifiche di settore.
Il rafforzamento delle capacità di scrutinio e certificazione tecnologica rappresenta il terzo pilastro dell'Investimento 1.5 "*Cybersecurity*". Il Centro valutazione e certificazione nazionale (CVCN), istituito presso l'ACN, è responsabile dello sviluppo tecnologico previsto dalla normativa sul Perimetro di sicurezza nazionale cibernetica (PSNC)[63]. Il PSNC include tutte le infrastrutture critiche nazionali, compresi reti e sistemi informativi della PA, servizi essenziali come energia, trasporti, sanità e finanza, operatori di servizi critici per la sicurezza nazionale e fornitori di prodotti e servizi ICT critici.
Il potenziamento delle capacità *cyber* nazionali di scrutinio e di certificazione tecnologica consente di incrementare le capacità di prevenzione e della protezione della superficie digitale e segna un passo importante verso l'autonomia tecnologica digitale.

2.3 I servizi al cittadino: superare la frammentazione attraverso le piattaforme

Oltre alla messa in sicurezza dei dati, la vera scommessa del PNRR è l'abbattimento della frammentazione burocratica attraverso l'interoperabilità e la creazione di servizi a misura di cittadino. In questo contesto, la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) rappresenta uno dei più significativi risultati attuativi. L'infrastruttura ha registrato l'adesione del 90% dei Comuni, pari a 7.102 enti, con l'85% dei progetti già liquidati e conclusi. Abilitando lo scambio automatico di dati tramite API (*Application Programming Interface*), la piattaforma ha superato i 900 milioni di sessioni di scambio e generato oltre 25.000 connessioni dirette tra enti. I principali fornitori di dati all'interno di questo ecosistema sono il Ministero dell'Interno, l'Agenzia delle Entrate e l'AgID, mentre a fruirne, nell'80-90% dei casi, sono le amministrazioni comunali. Non a caso, il caso d'uso e l'API più richiesta dai Comuni è quella per l'integrazione con la piattaforma SEND, il Servizio Notifiche Digitali.
Parallelamente, l'identità digitale ha ormai raggiunto una penetrazione vastissima e capillare nel tessuto sociale. Con 41 milioni di identità SPID e 48 milioni di Carte d'Identità Elettroniche (CIE) rilasciate, e con il 75% dei Comuni che ha partecipato agli avvisi per la loro adozione sistematica nei servizi locali, le fondamenta per l'accesso ai servizi sono solide. Su queste basi, l'Italia si trova oggi nella posizione di poter guidare a livello europeo la transizione verso il nuovo ecosistema del portafoglio digitale. Attraverso la misura "Documenti su IO" è stata infatti avviata

la sperimentazione pubblica dell'*IT-Wallet*. Questa innovazione permette ai cittadini di dematerializzare direttamente sul proprio *smartphone* documenti essenziali come la patente di guida e la tessera sanitaria, fungendo da fondamentale apripista per il futuro *EUDI Wallet* europeo.
Il consolidamento riguarda anche le piattaforme transazionali e comunicative, ormai divenute pienamente strutturali. PagoPA è stata adottata tramite i fondi PNRR dal 78% dei Comuni ed è oggi utilizzata da oltre 20.000 pubbliche amministrazioni, processando regolarmente centinaia di milioni di transazioni finanziarie; per le amministrazioni comunali, quello dei pagamenti rappresenta l'ambito più digitalizzato in assoluto, svolto prevalentemente *online* nel 73% dei casi. Similmente, l'App IO ha visto la richiesta di finanziamenti da parte del 79% dei Comuni, raggiungendo oltre 42 milioni di *download* e mettendo a disposizione dei cittadini circa 370.000 servizi diversi. Infine, l'adesione a SEND per la gestione delle notifiche a valore legale ha registrato il tasso di partecipazione più alto di tutti, sfiorando l'88% dei Comuni.
Nonostante l'eccezionale diffusione di queste piattaforme di *front-office*, permangono ritardi nel *back-office*: una fetta estremamente rilevante di Comuni, superiore al 40%, dichiara di aver digitalizzato esclusivamente la ricezione delle istanze da parte del cittadino, ma di continuare a gestire internamente le pratiche in modo del tutto tradizionale e analogico.

2.4 Il fattore umano: il "paradosso delle competenze" alla prova dell'attuazione

Tutte le piattaforme tecnologiche introdotte rappresentano un indubbio salto di qualità infrastrutturale. Tuttavia, la tecnologia rischia di trasformarsi in un collo di bottiglia paralizzante se manca il personale qualificato in grado di governarla, proteggerla e rendicontarla. In questa delicata fase di attuazione, il "paradosso delle competenze" si manifesta in tutta la sua urgenza istituzionale.
La debolezza e l'assottigliamento della comunità professionale che anima la Pubblica Amministrazione rappresentano il principale "collo di bottiglia" dell'intero processo di modernizzazione descritto finora. La transizione digitale, per quanto supportata da infrastrutture all'avanguardia, rischia di fermarsi se non è guidata da persone adeguatamente formate, motivate e inserite in un contesto organizzativo in grado di valorizzarne le capacità. Per contrastare il profondo divario di competenze, le istituzioni hanno avviato la creazione di un vasto ecosistema formativo, nel tentativo di aggiornare il patrimonio di conoscenze di chi lavora quotidianamente negli uffici pubblici. La piattaforma *Syllabus*, ad esempio, dedicata allo sviluppo delle competenze digitali del personale pubblico, coinvolge oggi 9.606 amministrazioni e conta oltre 700.000 dipendenti iscritti. A questa si affianca l'iniziativa PerForma PA, che ha messo a disposizione 20 milioni di

euro per progetti di formazione mirati a far evolvere le professionalità interne. Inoltre, per supportare direttamente l'alfabetizzazione della cittadinanza e non lasciare indietro nessuno, sono stati finanziati 3.000 sportelli sul territorio noti come Punti Digitale Facile, coadiuvati dalle ragazze e dai ragazzi del Servizio Civile Digitale.

Nonostante questi lodevoli sforzi formativi di base, le criticità attuative emergono in tutta la loro gravità quando si analizza la *carenza di personale altamente specialistico*, essenziale per la gestione di procedure complesse. A livello macroeconomico, l'Italia possiede solo il 4% di specialisti ICT sul totale della forza lavoro, un dato sensibilmente inferiore alla media europea del 5%. Calando questa statistica nella realtà della Pubblica Amministrazione locale, la situazione appare critica e al limite della paralisi operativa. Basti pensare che *il 75% dei Comuni si trova costretto ad affidare la gestione tecnica dell'ICT a fornitori esterni*, perdendo di fatto il controllo strategico e le competenze interne necessarie per governare le proprie infrastrutture.

Il dramma della mancanza di profili tecnici è particolarmente acuto negli enti di piccole dimensioni: nei Comuni sotto i 5.000 abitanti, nel 66% dei casi chi ricopre il ruolo di Responsabile per la Transizione Digitale (RTD) possiede un *background* puramente amministrativo, privo delle competenze tecnologiche che sarebbero necessarie per guidare concretamente l'innovazione. Il problema non risparmia i grandi centri urbani: nei Comuni con oltre 250.000 abitanti, circa un terzo delle posizioni previste in organico per figure ICT risulta cronicamente vacante, lasciando gli uffici sguarniti proprio nel momento di massimo sforzo progettuale.

Questa carenza di professioniste e professionisti specializzati si scontra quotidianamente con una crescente complessità procedurale. L'obbligo di applicare normative avanzate e stratificate richiede l'intervento di figure altamente qualificate, come *Cloud Architect*, *Data Steward* ed esperti di cybersicurezza. Tali professionalità, fortemente contese dal mercato privato, risultano introvabili nella stragrande maggioranza degli enti pubblici.

L'efficace attuazione della trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione (PA), come anticipato, non dipende soltanto dalla disponibilità di risorse finanziarie ma, in misura determinante, dalla qualità e dalla quantità del capitale umano chiamato a governarla. La carenza di profili tecnici altamente specializzati rappresenta una delle principali criticità strutturali del sistema pubblico italiano, con effetti diretti sulla capacità delle amministrazioni di progettare, aggiudicare ed eseguire interventi di rilevanza strategica.

3 Le prospettive

Come emerso, l'Italia ha saputo imprimere un'accelerazione infrastrutturale, ma si trova oggi di fronte a un bivio strategico.

Da un lato, il successo quantitativo del PNRR – con il 96% dei Comuni che ha avviato la migrazione al *cloud* (il 68% dei quali l'ha dichiarata completata), il 90% aderente alla PDND, una copertura 5G al 99,5% e un sorpasso storico sulla media europea nei servizi pubblici digitali (in termini di disponibilità; sull'uso effettivo dei siti delle PA da parte dei cittadini, l'Italia resta circa dieci punti sotto la media UE secondo Eurostat 2026) – rappresenta un patrimonio da consolidare e rendere strutturale.

Dall'altro, le fragilità sono ancora evidenti: competenze digitali di base ferme al 45,8% della popolazione (contro l'80% del *target* europeo al 2030), un *back-office* pubblico ancora in larga parte analogico (oltre il 40% dei Comuni gestisce le pratiche internamente in modo tradizionale), una burocrazia difensiva che paralizza l'innovazione e una dipendenza tecnologica da fornitori *extra*-europei che pone interrogativi di sovranità.

La sfida del post-2026 non è dunque soltanto tecnologica: è istituzionale, organizzativa e finanziaria. Si tratta di trasformare lo sforzo straordinario del PNRR in una capacità amministrativa ordinaria, passando dalla logica dell'adempimento ("*ho acquistato la tecnologia prevista dal bando*") a quella del risultato ("*ho cambiato il processo grazie alla tecnologia*"), come osserva anche l'*FPA Annual Report* 2025.

I sei blocchi di prospettive di seguito delineate, tra loro complementari, sono pensati come leve di una strategia unitaria per governare la complessità della transizione digitale italiana.

Non sono interventi isolati, ma componenti di un unico disegno strategico.

La razionalizzazione della *governance* (§ 3.1) crea le condizioni istituzionali.

L'automazione della *compliance* e l'aggancio all'*European Business Wallet* e al 28° Regime (§ 3.2) liberano energie per cittadini e imprese, proiettando il sistema italiano nel Mercato Unico digitale.

L'intelligenza artificiale – dal *welfare* proattivo alla piattaforma nazionale di modelli sovrani (§ 3.3) – fornisce la leva tecnologica per il salto di qualità organizzativo.

Il rafforzamento di una resilienza *cyber* continua, non episodica, coerente con l'evoluzione del contesto tecnologico, accompagna l'intero avanzamento tecnologico del Paese (§ 3.4).

In attesa che l'Europa costruisca le condizioni strutturali per una vera autonomia, è poi necessario che l'Italia metta in campo le azioni indispensabili per attenuare i rischi di dipendenza tecnologica, mitigando le vulnerabilità esistenti (§ 3.5).

La sostenibilità finanziaria (§ 3.6) garantisce, infine, le risorse.

Il filo conduttore è il passaggio dalla logica dell'emergenza a quella della politica ordinaria. Il PNRR ha dimostrato che l'Italia, messa di fronte a scadenze stringenti e risorse adeguate, è capace di accelerazioni. La sfida dei prossimi anni è trasformare quell'energia in un metodo permanente di governo della complessità digitale: meno frammentazione e più coordinamento, meno adempimenti e più risultati, meno dipendenza e più sovranità, meno burocrazia difensiva e più innovazione responsabile.

L'alternativa è un rischio concreto che il Paese non può permettersi: disporre di infrastrutture digitali avanzate senza riuscire a trasformarle in capacità amministrativa, produttività e diritti effettivamente esigibili.

3.1 Razionalizzare la *governance* per una nuova politica digitale

È in primo luogo necessario allineare il sistema istituzionale, rendendolo più adeguato alla importanza e difficoltà delle sfide che la trasformazione digitale pone.

3.1.1 La diagnosi: frammentazione e dispersione strategica

La *governance* della trasformazione digitale italiana — nonostante il ruolo centrale della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, con riferimento alla trasformazione digitale della pubblica amministrazione e attraverso il Dipartimento per la trasformazione digitale (DTD), svolge importanti funzioni di indirizzo, coordinamento e impulso — è oggi di fatto distribuita tra una pluralità di soggetti istituzionali, società pubbliche ed *in house* regionali, ciascuno con competenze parzialmente sovrapposte, orizzonti temporali differenti e logiche operative non sempre coordinate. Tali soggetti, ciascuno per quanto di competenza, ricoprono un ruolo centrale, ma *operano secondo logiche non sempre coordinate*.

> A titolo esemplificativo e prendendo in considerazione le citate società pubbliche, SOGEI, controllata dal MEF, gestisce da sola circa un terzo della spesa ICT della PA centrale e costituisce la piattaforma digitale dell'amministrazione finanziaria (Agenzia delle Entrate, Corte dei Conti, Guardia di Finanza, NoiPA, ANPR), oltre a partecipare al consorzio del Polo Strategico Nazionale.
> L'IPZS, anch'esso partecipato dal MEF, è il garante dell'identità fisica e digitale dei cittadini: produce e gestisce la Carta d'identità elettronica (oltre 8 milioni di CIE prodotte nel solo 2024), i passaporti elettronici e, soprattutto, è il soggetto incaricato della progettazione e gestione dell'infrastruttura tecnologica dell'*IT-Wallet*. PagoPA S.p.A. gestisce la piattaforma dei pagamenti, l'App IO e il servizio SEND. Queste società operano formalmente come esecutori di politiche definite altrove, ma nella prassi finiscono per esercitare una significativa autonomia progettuale, ciascuna con la propria *roadmap* tecnologica, i propri *standard* e le proprie priorità.
> In un'ottica di frammentazione può leggersi anche la vicenda della società 3-I S.p.A. Prevista dall'arti-

colo 28, D.L. n. 36 del 2022 quale *milestone* della Riforma 1.2 della Missione 1 del PNRR, la 3-I avrebbe dovuto essere la prima *software house* pubblica a servizio del *welfare*: una società *in house* partecipata da INPS (49%), INAIL (30%) e ISTAT (21%), con un capitale sociale di 45 milioni di euro, incaricata di sviluppare soluzioni *software* e rendere interoperabili le banche dati previdenziali, assicurative e statistiche del Paese. L'obiettivo dichiarato era ambizioso: mettere a fattor comune il patrimonio informativo di tre dei più grandi enti pubblici italiani, creando le condizioni per servizi integrati di *welfare*, analisi del mercato del lavoro e contrasto alle frodi. Il progetto ha avuto un avvio più lento del previsto e non ha ancora espresso pienamente il potenziale annunciato. Le difficoltà di *governance*, l'incertezza sulla struttura operativa e la fatica nel tradurre l'impianto societario in servizi condivisi mostrano quanto sia difficile costruire integrazione creando nuovi contenitori istituzionali senza un presidio unitario forte. Senza una *governance* centralizzata, tempi attuativi certi e responsabilità ben presidiate, anche iniziative nate per semplificare rischiano di aggiungere complessità. Le funzioni che la 3-I avrebbe dovuto svolgere – interoperabilità delle banche dati del *welfare*, sviluppo *software* condiviso, economie di scala nell'ICT pubblico – restano necessarie e urgenti, ma richiedono una cornice più solida di quella fin qui sperimentata.

La riferita frammentazione produce alcuni rischi.

In primo luogo, quello di una *dispersione delle risorse*: i fondi vengono distribuiti attraverso avvisi e bandi non sempre integrati in un disegno coerente, generando duplicazioni di piattaforme e soluzioni a livello territoriale.

In secondo luogo, quello di una *sovrapposizione di mandati* e, in terzo luogo, la *difficoltà operativa dei territori*: per i Comuni – soprattutto quelli con meno di 5.000 abitanti, dove nel 66% dei casi il Responsabile della transizione digitale possiede un profilo puramente amministrativo[64] – interfacciarsi con molteplici interlocutori istituzionali, ciascuno con le proprie piattaforme, linee guida e scadenze, rappresenta un onere organizzativo insostenibile.

3.1.2 Una nuova *governance* digitale: presidio unitario, piano vincolante e verifica preventiva di coerenza digitale

Va in primo luogo valutata una riorganizzazione della *governance* digitale fondata su quattro pilastri complementari.

3.1.2.1 Un presidio nazionale più solido per il digitale

Attualmente, operano il Dipartimento per la trasformazione digitale (DTD) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale struttura politico-amministrativa con funzioni di indirizzo, e l'AgID, quale Agenzia tecnica con funzioni di *standard setting.* Va valutato quanto tale separazione osti ad un rafforzamento necessario nell'esercizio delle funzioni di indirizzo strategico, nella definizione degli *standard* tecnici, nella gestione del Piano triennale e nel monitoraggio dell'attuazione.

L'obiettivo è dotare il sistema di un centro di indirizzo stabile, con effettivi poteri di *standard setting*, priorità progettuale e monitoraggio.
Guardando oltre i confini nazionali, vanno valutate l'esperienza del *Government Digital Service* (GDS) britannico o della *Direction Interministérielle du Numérique* (DINUM) francese, entità dotate di mandato trasversale e di potere effettivo di indirizzo sulle amministrazioni. L'obiettivo non è creare un nuovo apparato burocratico, ma consolidare competenze e poteri decisionali oggi dispersi, garantendo ai territori e al mercato un interlocutore più chiaro e stabile.
Nell'ottica del perseguimento di obiettivi di sovranità digitale nazionale ed europea, inoltre, potrebbe da subito essere rinforzato il ruolo di coordinamento e il monitoraggio del Comitato interministeriale per la transizione digitale (CITD).
Potrebbe essere chiamato a:

- definire la *roadmap* tecnologica nazionale pluriennale – analogamente a quanto fatto da Francia[65] Germania[66] e Spagna[67] – con *focus* su aree strategiche quali *High Performance Computing* (HPC), intelligenza artificiale (IA), tecnologie quantistiche, *cloud*, infrastrutture sottomarine e cybersicurezza, in coerenza con la *Declaration for European Digital Sovereignty*[68];
- coordinare gli investimenti, garantendo l'efficace allocazione delle risorse verso i diversi soggetti attuatori e la coerenza strategica tra i diversi canali di finanziamento correnti e futuri al fine di evitare duplicazioni e inefficienze;
- monitorare l'avanzamento degli obiettivi della *Declaration for European Digital Sovereignty*[69] – *Dichiarazione per la Sovranità Digitale Europea*, sottoscritta dall'Italia nel novembre 2025, con particolare attenzione al raggiungimento dell'autonomia strategica digitale e alla riduzione della dipendenza tecnologica da attori terzi.

3.1.2.2 Riconoscere maggiore vincolatività al Piano triennale per il digitale

L'attuale Piano triennale per l'informatica nella PA, pur rappresentando uno strumento prezioso, soffre di una debolezza strutturale: la sua natura prevalentemente programmatica e poco vincolante. Andrebbe rinforzata la vincolatività del Piano triennale integrando in un unico quadro coerente gli obiettivi del *Digital Decade* europeo, la Strategia *Cloud* Italia e le *roadmap* di adeguamento alla normativa europea. Ogni amministrazione dovrebbe essere tenuta a declinare il Piano in un proprio documento attuativo, con indicatori di risultato misurabili e soggetti a monitoraggio centralizzato.

3.1.2.3 Una bollinatura di coerenza digitale per i progetti strategici

Si potrebbe valutare una bollinatura digitale per i progetti strategici.

Nel sistema italiano, nessun provvedimento legislativo che comporti oneri di spesa può proseguire il proprio *iter* senza la "bollinatura" della Ragioneria Generale dello Stato: il visto di conformità con cui la RGS certifica la corretta quantificazione degli oneri e l'idoneità della copertura finanziaria. Questo meccanismo, radicato nell'articolo 81 della Costituzione, ha dimostrato una significativa efficacia nel presidiare la sostenibilità della finanza pubblica.

Andrebbe valutata l'istituzione, per la dimensione digitale, di un meccanismo analogo di verifica preventiva di coerenza – una *bollinatura digitale in senso lato* – per i progetti strategici della pubblica amministrazione o per quelli sopra determinate soglie di rischio, valore o impatto. Il visto sarebbe rilasciato dal nuovo presidio di coordinamento digitale, d'intesa con l'ACN per i profili di competenza, e certificherebbe la conformità del progetto a una serie di parametri predefiniti: coerenza con il Piano Triennale vincolante e con le architetture digitali nazionali; rispetto degli standard di interoperabilità (API, PDND) e dei principi *cloud first*, *once only* e accessibilità; conformità ai requisiti di cybersicurezza; adeguatezza delle competenze e delle risorse umane previste per la gestione operativa post-realizzazione; sostenibilità dei costi correnti nel medio periodo (evitando il *cliff effect* descritto nel successivo § 3.6.); conformità all'ecosistema nazionale ed europeo di riferimento.

La logica è quella di spostare il controllo a monte del processo decisionale, anziché intervenire a valle quando le risorse sono già state spese. Occorre *ridurre il costo legato a progetti digitali avviati senza una reale valutazione di coerenza sistemica:* piattaforme duplicate tra enti, soluzioni incompatibili con le infrastrutture nazionali, sistemi realizzati senza prevedere i costi di manutenzione, migrazioni al cloud che si risolvono in meri traslochi fisici. La bollinatura digitale non avrebbe lo scopo di rallentare l'innovazione, ma di evitare la dispersione di risorse in progetti destinati a non funzionare o a restare isolati. Come la bollinatura della RGS ha educato le amministrazioni a quantificare correttamente gli oneri finanziari dei provvedimenti, così la bollinatura digitale educherebbe le amministrazioni a progettare correttamente le proprie iniziative tecnologiche, internalizzando *ex ante* i criteri di qualità, interoperabilità e sostenibilità che oggi vengono spesso trascurati.

Sul piano operativo, la procedura potrebbe essere calibrata per soglie di rischio e importo: una verifica semplificata (*checklist* automatizzata) per i progetti sotto una determinata soglia; una verifica *standard* per i progetti di media complessità; e una verifica rafforzata, con istruttoria dedicata, per i progetti strategici nazionali, le gare ICT di grande valore e le iniziative che coinvolgono dati sensibili o sistemi di IA ad alto rischio.

3.1.2.4 Una rete di centri di competenza territoriale

Per colmare il divario tra le direttive nazionali e la capacità attuativa dei piccoli Comuni, va valutata l'istituzionalizzazione di una rete di Centri di competenza territoriale, dotati di risorse dedicate, personale tecnico qualificato e mandato operativo. Tali Centri opererebbero come *hub di servizio condiviso*, offrendo ai Comuni supporto in materia di progettazione digitale, conformità normativa, gestione degli appalti tecnologici e formazione del personale. Il modello può trarre ispirazione anche dalla rete dei Centri di competenza digitale previsti dalla normativa europea sul *Digital Decade*. L'obiettivo è evitare che la razionalizzazione della *governance* produca un effetto di ulteriore centralizzazione, garantendo invece che il nuovo assetto si traduca in un'effettiva capacità di accompagnamento dei territori.

In concreto, ciascun Centro di competenza territoriale dovrebbe configurarsi come una struttura permanente a base regionale (o, per le Regioni di maggiori dimensioni, a base sub-regionale), dotata di un nucleo stabile di tecnici qualificati con profili tecnici (architetti del *software*, esperti di interoperabilità, *security specialist*), giuridico-amministrativi (esperti di appalti ICT, contrattualistica, conformità normativa) e di accompagnamento al cambiamento (*project manager*, formatori). Le funzioni operative potrebbero essere cinque: (i) *centrale di acquisto digitale*, ossia gestione condivisa delle gare ICT per i Comuni del territorio, con capitolati standardizzati, in modo da liberare i piccoli enti dall'onere di scrivere capitolati tecnici complessi e di valutare offerte specialistiche; (ii) *assistenza tecnica continuativa* ai Comuni nella migrazione al *cloud*, nell'adozione delle piattaforme nazionali (PDND, App IO, SEND, *IT-Wallet*) e nella gestione operativa dei sistemi, attraverso un modello di servizio *on demand* basato su *ticket*; (iii) *sviluppo e riuso di soluzioni standardizzate*, affinché ogni Comune non debba reinventare la propria soluzione per problemi già risolti altrove (gestione degli atti, protocollo, urbanistica, tributi locali); (iv) *formazione continua del personale comunale*, in raccordo con la piattaforma *Syllabus*, calibrata sulle esigenze specifiche dei piccoli enti e sui profili effettivamente presenti negli uffici (Responsabile della transizione digitale, dipendenti amministrativi); (v) *monitoraggio e rendicontazione* degli interventi, garantendo al presidio nazionale dati di qualità sull'effettivo stato di attuazione del Piano triennale a livello locale. Il finanziamento dei Centri dovrebbe essere stabile e pluriennale, attinto al Fondo nazionale per la trasformazione digitale proposto al successivo § 3.6, evitando la logica del finanziamento a progetto che ne limiterebbe la prospettiva.

L'obiettivo è costruire un *federalismo digitale cooperativo*, in cui l'unità degli standard e dell'architettura conviva con la flessibilità dell'attuazione territoriale.

3.2 Rivoluzionare il rapporto PA-Imprese: automatizzare la *compliance* e dare piena attuazione al principio del *once only*

La *compliance* normativa rappresenta una sfida significativa sia per le piccole e medie imprese (PMI) che per le grandi imprese, le quali si trovano a fronteggiare un quadro normativo di crescente complessità. L'intersecarsi di regolamenti e normative impone alle aziende un impegno sempre maggiore. Secondo alcune stime, le procedure amministrative per adempiere agli obblighi normativi hanno richiesto un impegno pari al 4% del fatturato annuo delle PMI e al 2% del fatturato delle grandi imprese[70]. L'onere derivante dalle necessità di *compliance* può, quindi, rappresentare un costo significativo che rischia di escludere i soggetti con dimensioni minori dall'ecosistema digitale pubblico.
Come evidenziato dal Rapporto Draghi sulla competitività europea, il 55% delle PMI riconosce l'onere amministrativo come un ostacolo primario alla crescita, arrivando ad assorbire fino al 2,5% del fatturato in attività manuali di conformità. Per le grandi imprese, questo onere è gestibile attraverso uffici legali e consulenti dedicati; per le PMI, che rappresentano il 99,9% delle imprese italiane, rischia di diventare una barriera insormontabile all'innovazione e alla crescita.
La PA continua a chiedere alle imprese informazioni che già possiede. Nonostante la PDND abbia abilitato oltre 900 milioni di sessioni di scambio dati e 25.000 connessioni tra enti, il principio del *once only* – cardine della normativa europea sull'amministrazione digitale, secondo cui il cittadino e l'impresa non dovrebbero fornire più di una volta la stessa informazione alla PA – resta largamente inattuato. Le imprese sono ancora costrette a produrre autocertificazioni, documenti e attestazioni che la pubblica amministrazione potrebbe autonomamente verificare attraverso i propri database interconnessi.
A livello europeo, la frammentazione normativa tra 27 ordinamenti nazionali genera barriere persistenti. Per un'impresa italiana che intenda espandersi nel Mercato Unico, operare in cinque Paesi significa confrontarsi con cinque diversi diritti societari, cinque regimi fiscali, cinque procedure autorizzative e cinque lingue amministrative. Questa complessità colpisce in modo sproporzionato le *start-up* e le *scale-up*, proprio le imprese più dinamiche e innovative, che non dispongono delle risorse per navigare questo labirinto burocratico transfrontaliero. Non a caso, oltre il 50% delle imprese ad alta crescita europee finisce per essere acquisito da soggetti extra-UE, spesso a causa dell'impossibilità di scalare in un mercato interno ancora troppo frammentato.

3.2.1 Il quadro europeo: l'European Business Wallet e il 28° Regime

La Commissione europea, nel novembre 2025, ha presentato la proposta di Regolamento sugli *European Business Wallets* (COM(2025) 838). Il 18 marzo 2026 il quadro europeo si è però evoluto anche sul versante del cosiddetto 28° Regime: la Commissione ha pubblicato sia la Comunicazione "*Towards a 28th regime for EU companies*" sia la proposta di regolamento sul nuovo quadro societario europeo "*EU Inc.*". Le iniziative, pur distinte, vanno lette in modo complementare: la prima affronta il problema dell'infrastruttura digitale per le interazioni impresa-PA e impresa-impresa; la seconda interviene sulla frammentazione del diritto societario e delle procedure che ancora ostacolano la crescita transfrontaliera delle imprese. Conseguentemente, anche per l'Italia la fase dell'attesa è finita: il tema non è più se il 28° Regime prenderà forma, ma come prepararsi a influenzarne il negoziato e ad assorbirne per tempo le implicazioni operative.

> L'*European Business Wallet* (EBW) è concepito come lo strumento digitale armonizzato che consentirà alle imprese di identificarsi, autenticarsi, firmare documenti e scambiare dati e attestazioni con pieno valore legale in tutto il territorio dell'Unione. A differenza dell'*EUDI Wallet*, pensato per i cittadini come persone fisiche, l'EBW è specificamente progettato per le esigenze delle transazioni d'impresa: procedure di *Know Your Customer* e *Know Your Business*, creazione di filiali all'estero, appalti elettronici, adempimenti fiscali, reportistica di sostenibilità. La proposta prevede che tutti gli enti pubblici dell'UE, incluse le istituzioni europee, siano obbligati ad accettare l'EBW per le funzionalità minime essenziali entro 24 mesi dall'entrata in vigore del Regolamento. Per le imprese, l'adesione resta volontaria, ma il potenziale di risparmio – stimato dalla Commissione in almeno 160 miliardi di euro annui a piena adozione, grazie alla sostituzione dei processi manuali con flussi digitali – rappresenta un incentivo formidabile.

Con riferimento all'iniziativa 28° Regime, il punto più rilevante è che la stessa non introduce semplicemente una nuova etichetta giuridica, ma prova a costruire una infrastruttura europea per la vita digitale dell'impresa. La proposta configura infatti l'EU Inc. come una *forma societaria opzionale*, riconoscibile in tutti gli Stati membri, disciplinata dal regolamento europeo per gli aspetti armonizzati e dal diritto nazionale del Paese di registrazione per le materie non coperte dal regolamento stesso. Non si tratta quindi di sostituire i 27 ordinamenti nazionali, ma di sovrapporre ad essi un quadro comune pensato per ridurre la frammentazione che oggi rallenta la crescita delle *start-up*, delle *scale-up* e delle imprese innovative. L'armonizzazione proposta riguarda non solo la costituzione della società, ma l'intero ciclo di vita dell'impresa: registrazione pienamente digitale, procedura accelerata in 48 ore con costo massimo di 100 euro quando si utilizzano i modelli standard, applicazione del principio *once-only* nei rapporti con le autorità, assenza di capitale minimo obbligatorio, gestione digitale delle quote e dei trasferimenti, mag-

giore flessibilità per aumenti di capitale e strumenti come i SAFEs, un regime europeo per le stock option e procedure semplificate di *winding-up* per le *start-up* innovative.

3.2.2 Dalla *compliance* a carico dell'impresa alla *compliance* come servizio della PA

In questo contesto europeo in rapida evoluzione, l'iniziativa propone un ribaltamento concettuale del paradigma attuale: trasferire l'onere della verifica di conformità dall'impresa alla PA, sfruttando sia le infrastrutture digitali nazionali già realizzate sia le nuove infrastrutture europee in costruzione. L'obiettivo è passare dal modello "*l'impresa dimostra di essere in regola*" al modello "*la PA sa già che l'impresa è in regola*".

3.2.2.1 Il Fascicolo digitale dell'impresa: una sola identità digitale per tutta la PA

In questa prospettiva, va valutata la creazione di un *Fascicolo Digitale dell'Impresa unico e centralizzato*, alimentato automaticamente attraverso la PDND, che raccolga e mantenga aggiornate tutte le informazioni rilevanti ai fini della *compliance*: dati camerali, regolarità fiscale e contributiva, certificazioni ambientali e di qualità, iscrizioni ad albi e registri, casellario giudiziale dei titolari. Il Fascicolo dovrebbe essere progettato fin dall'origine come implementazione nazionale dell'*European Business Wallet*, garantendo la piena interoperabilità con l'*European Digital Directory* e con gli standard tecnici definiti dal framework eIDAS. In questo modo, l'Italia replicherebbe la strategia vincente già adottata con l'*IT-Wallet* per i cittadini: anticipare a livello nazionale l'infrastruttura europea, fungendo da apripista e accumulando un vantaggio competitivo nell'implementazione. Il Fascicolo sostituirebbe la logica delle autocertificazioni e delle richieste documentali, consentendo alla PA di effettuare verifiche automatiche in tempo reale al momento della richiesta di un servizio, di una partecipazione a un bando o di un controllo ispettivo. Per le imprese italiane che operano nel Mercato Unico, l'integrazione nativa con l'EBW significherebbe poter utilizzare lo stesso strumento per interagire con le amministrazioni di qualsiasi Stato membro, eliminando alla radice la duplicazione documentale transfrontaliera.

> Per chiarire in concreto cosa cambierebbe, è sufficiente utilizzare un *esempio*. Oggi un'impresa che intenda partecipare a una gara d'appalto pubblica deve mettere a disposizione numerosi documenti diversi: visura camerale, DURC, certificato antimafia, casellario giudiziale dei titolari, dichiarazione di regolarità fiscale, certificazioni di qualità ISO, attestazioni SOA, dichiarazioni di conformità ambientale, e così via. Per ciascun documento è necessario rivolgersi a un ente diverso (Camera di Commercio, INPS, INAIL, Tribunale, Agenzia delle Entrate, organismi di certificazione), con tempi, costi e procedure proprie. Con il Fascicolo digitale dell'impresa, l'impresa accede una sola volta, con le proprie credenziali, e la stazione appaltante legge automaticamente, in tempo reale, le informazioni già presenti nelle banche dati pubbliche tramite la PDND. Non si tratta di una semplificazione cosmetica: significa

eliminare alla radice la produzione documentale ridondante, ridurre i tempi di partecipazione alle gare da settimane a ore e abbattere il rischio di esclusioni per vizi formali. Lo stesso meccanismo si applicherebbe a tutte le procedure amministrative ad alta intensità documentale: autorizzazioni edilizie, accesso a incentivi, iscrizione ad albi e registri, verifiche fiscali.

3.2.2.2 Implementare i controlli automatici: lasciare al funzionario solo le decisioni che richiedono giudizio

Sfruttando le API della PDND e le tecnologie di intelligenza artificiale, va inoltre valutata l'implementazione di sistemi di *compliance* automatica per i procedimenti amministrativi più standardizzati e ad alta frequenza: permessi, autorizzazioni, partecipazioni a gare d'appalto, richieste di incentivi. In questi casi, la verifica dei requisiti non dovrebbe più richiedere l'intervento umano dell'operatore pubblico, ma essere eseguita algoritmicamente sulla base di regole predefinite e dati certificati. L'operatore umano interverrebbe solo nei casi di eccezione, anomalia o contestazione, con un evidente recupero di efficienza e una drastica riduzione dei tempi procedurali. In prospettiva, questi sistemi automatizzati dovrebbero essere nativamente compatibili con i flussi dell'*European Business Wallet*, abilitando una *compliance* transfrontaliera senza soluzione di continuità.

Ancora una volta un esempio può essere utile per chiarire la portata della proposta. Quando un'impresa partecipa a una gara pubblica, il funzionario della stazione appaltante apre uno per uno i quindici PDF prodotti dall'impresa, ne legge il contenuto, verifica manualmente che i dati siano coerenti, controlla le scadenze e annota eventuali anomalie. Questo lavoro può richiedere ore per ogni offerta, è soggetto a errori di lettura, alimenta la *burocrazia difensiva* (il funzionario, nel dubbio, chiede ulteriori documenti per cautelarsi) e produce un effetto paradossale: il tempo del personale pubblico si concentra sulla verifica formale di carte invece che sulla valutazione sostanziale delle offerte. Con i controlli automatici, il sistema confronterebbe in tempo reale i dati dichiarati con quelli presenti nelle banche dati ufficiali (Agenzia delle Entrate, INPS, INAIL, casellario, Camere di Commercio) e segnalerebbe al funzionario solo i casi di anomalia o di scostamento. Il funzionario interverrebbe unicamente nei casi in cui c'è effettivamente qualcosa da decidere, recuperando tempo per i compiti a maggiore valore aggiunto. Non si elimina l'intervento umano: lo si concentra dove il giudizio umano è insostituibile.

3.2.2.3 Verso lo sportello unico europeo per le imprese: prepararsi al 28° Regime

In sintesi: «prepararsi all'EU Inc.» significa due cose concrete. Da un lato, mettere la PA italiana in condizione di interagire con un'impresa «europea» che sceglie la nuova forma societaria opzionale e vuole aprire una sede in Italia: registrazione in 48 ore, capitolati *standard*, dialogo automatico tra registro italiano e registro europeo, sportello unico per tutti gli adempimenti. Dall'altro lato, permettere alle imprese italiane – in particolare alle *start-up* e *scale-up* innovative – di registrarsi come EU Inc. quando la nuova forma diventerà disponibile, beneficiando di

un quadro giuridico unico riconosciuto in tutta l'Unione, senza dover ricostituire la società in ciascun Paese in cui intendono operare. La PA italiana dovrà farsi trovare pronta tecnicamente (interoperabilità con i registri europei, supporto al multilinguismo amministrativo, integrazione con il *Business Wallet*), giuridicamente (raccordo tra diritto societario nazionale e regolamento europeo, fiscalità, trattamento del lavoro) e organizzativamente (un punto di contatto unico per le imprese che scelgono il 28° Regime).

L'avvento del 28° Regime rappresenta per l'Italia sia un'opportunità che una sfida. L'opportunità è evidente: un quadro giuridico europeo opzionale, nativamente digitale e riconoscibile in tutti gli Stati membri può contribuire a liberare *start-up*, PMI innovative e imprese ad alta crescita dalla frammentazione amministrativa che oggi ne frena la scala europea. È altrettanto chiara la necessità di non farsi trovare impreparati evitando, così, il rischio di subire il nuovo regime come un'ulteriore iniziativa esterna perdendo l'opportunità di contribuire a plasmarne l'attuazione per modernizzare la propria architettura amministrativa.

Due interventi andrebbero valutati.

Da un lato, l'*attivazione immediata di percorsi sperimentali nazionali dedicati*, in cui gruppi selezionati di amministrazioni e imprese possano testare, in un perimetro controllato, nuovi flussi procedurali interamente digitali e automatizzati, con procedure semplificate, accompagnamento regolatorio e protocolli di valutazione *ex ante*. L'obiettivo non deve essere introdurre deroghe generalizzate, ma costruire evidenza, *standard* operativi e capacità amministrativa trasferibile all'attuazione del futuro regime europeo.

Dall'altro lato, la *creazione di uno sportello digitale unico per la vita dell'impresa*, interoperabile con registri, fascicolo d'impresa e piattaforme nazionali ed europee, capace di accompagnare costituzione, adempimenti, modifiche statutarie, apertura di filiali, accesso a certificazioni e scambi documentali secondo la logica *once-only*. Prepararsi all'EU Inc. significa infatti intervenire già ora su interoperabilità tra registri, riuso automatico delle informazioni, identità digitale d'impresa e piena operatività transfrontaliera dei servizi pubblici. In questo senso, il 28° Regime non è un tema laterale di diritto societario europeo, ma un indicatore avanzato della maturità digitale dello Stato.

3.3 L'intelligenza artificiale come leva di riorganizzazione. Dalla piccola *boutique* al cambiamento strutturale

L'Italia si posiziona come seconda in Europa per numero di sperimentazioni di IA nella PA[71], ma queste iniziative restano confinate nella dimensione del progetto pilota, della piccola *boutique* che non scala a livello di sistema. Il dato sull'adozione dell'IA nelle imprese italiane, fermo

all'8,2% contro una media UE del 13,5% nel 2024, confermava un ritardo significativo. I dati più recenti mostrano però un'accelerazione netta: nel 2025 l'uso dell'IA ha raggiunto il 20,0% delle imprese nell'UE e il 16,4% in Italia, raddoppiando rispetto al 2024. Questa dinamica positiva rende ancora più urgente la messa a sistema delle sperimentazioni prima che l'onda si disperda. Al contempo, il Paese dispone di *asset* infrastrutturali di eccellenza – il supercomputer Leonardo, l'infrastruttura Megaride, la AI Factory IT4LIA, – che non possono restare al servizio esclusivo della comunità scientifica, ma devono generare ricadute operative sulla PA e sul tessuto produttivo.

A livello europeo, la strategia si sta facendo più ambiziosa: le 19 AI Factory co-finanziate dall'UE con gli Stati membri, le future *gigafactory* e l'iniziativa *InvestAI* da 200 miliardi di euro configurano un ecosistema infrastrutturale di scala continentale nel quale l'Italia, forte di Leonardo – stabilmente nella fascia alta della classifica mondiale – e delle altre menzionate infrastrutture, ha le carte per giocare un ruolo di primo piano, a patto di collegare la potenza di calcolo alla domanda reale di PA e imprese.

La vera opportunità dell'intelligenza artificiale non risiede nell'automatizzare ciò che si fa oggi in modo più veloce, ma nel ripensare radicalmente ciò che si fa e perché lo si fa. Questa trasformazione implica anche un cambio di paradigma nel controllo umano: dalla logica del *human-in-the-loop*, in cui l'umano interviene in ogni singolo processo, a quella del *human-on-the-loop*, in cui l'umano supervisiona il sistema nel suo complesso e mantiene la capacità di intervenire quando emergono criticità.

3.3.1 Programma Nazionale "IA per la PA"

Andrebbe definito un programma nazionale dedicato, coordinato dal menzionato presidio nazionale per il digitale, che identifichi i *dieci procedimenti amministrativi a più alto impatto su cittadini e imprese* e ne promuova la reingegnerizzazione completa attraverso l'IA. La priorità dovrebbe essere data ai settori in cui la digitalizzazione è più arretrata e la complessità procedurale più elevata: il *welfare*, la gestione del patrimonio e dell'edilizia – ambiti non ancora digitalizzati in oltre la metà degli enti italiani. Non si tratta di digitalizzare il modulo cartaceo, ma di ridisegnare il procedimento dall'inizio, eliminando passaggi ridondanti, automatizzando le verifiche e introducendo sistemi predittivi per la gestione delle domande. Il programma dovrebbe prevedere una fase pilota con un numero limitato di amministrazioni apripista, seguita da un dispiegamento nazionale basato su soluzioni standardizzate e riusabili, coerentemente con il principio del riuso del CAD.

3.3.2 Un *welfare* proattivo per i più fragili: dall'IA che risponde all'IA che anticipa

Tra i procedimenti a più alto impatto sociale, il *welfare* merita una trattazione specifica perché rappresenta il terreno in cui l'intelligenza artificiale può produrre il cambiamento più radicale: il *passaggio da un modello reattivo* – in cui il cittadino deve conoscere l'esistenza di un beneficio, comprenderne i requisiti e presentare domanda – *a un modello proattivo*, in cui è la pubblica amministrazione a individuare *ex ante* chi ha diritto a una prestazione e a proporne l'erogazione, senza che il cittadino debba fare alcuna richiesta.

Il problema di fondo è il fenomeno del *non-take-up*: una quota significativa di cittadini aventi diritto a prestazioni sociali non ne usufruisce, perché non conosce l'esistenza del beneficio, non è in grado di orientarsi tra i requisiti o incontra barriere burocratiche nella presentazione della domanda. Questo fenomeno colpisce in misura sproporzionata le *persone più fragili* generando un paradosso: chi ha più bisogno di aiuto è spesso chi meno riesce ad accedervi. In Italia, il sistema di *welfare* resta fondato su una logica a domanda individuale: l'ISEE, le autocertificazioni, le dichiarazioni allegate. Eppure, la pubblica amministrazione, attraverso le proprie banche dati (INPS, Agenzia delle Entrate, anagrafi comunali, ASL), avrebbe già a disposizione tutte le informazioni necessarie per determinare chi ha diritto a un assegno sociale, a un bonus per la natalità, a una riduzione tariffaria, a un intervento di assistenza domiciliare. L'infrastruttura abilitante esiste: la PDND con le sue 25.000 connessioni tra enti e le 900 milioni di sessioni di scambio, le anagrafi digitali, i *database* dell'INPS. Ciò che manca è il motore intelligente che incroci questi dati per trasformare un diritto dormiente in una prestazione erogata.

> Va valutata, pertanto, la realizzazione di un sistema di *welfare* proattivo basato sull'IA, articolato su *tre livelli progressivi*:
>
> *Primo – Individuazione automatica degli aventi diritto*: potrebbe prevedere lo sviluppo di algoritmi di *matching* che incrocino in modo sicuro, proporzionato e conforme al GDPR le banche dati della PA (redditi, patrimonio, composizione del nucleo familiare, condizione lavorativa, età, residenza e, solo nei casi strettamente necessari e su adeguata base giuridica, le informazioni sociosanitarie pertinenti) con i requisiti di accesso alle singole prestazioni sociali. Il sistema non prenderebbe decisioni autonome, ma genererebbe una lista di cittadini potenzialmente aventi diritto a una specifica prestazione, segnalando i casi all'ente erogatore competente. In Belgio, il *Federal Pension Service* applica già un approccio di questo tipo per il reddito minimo garantito agli anziani, verificando automaticamente l'eleggibilità in molti casi senza necessità di domanda. L'Italia, che dispone di un ecosistema informativo previdenziale tra i più ricchi d'Europa grazie all'INPS, ha tutte le condizioni per replicare e ampliare questo modello.
>
> *Secondo – Notifica proattiva e assistenza guidata*: consiste nel contattare attivamente i cittadini identificati, attraverso i canali digitali già operativi (App IO, PEC, SEND), per informarli del diritto maturato e guidarli verso l'eventuale accettazione del beneficio. Il messaggio non sarebbe un generico avviso

informativo, ma una comunicazione personalizzata e pre-compilata. Questo approccio rovescerebbe la logica dell'onere della prova: non è più il cittadino che deve dimostrare di avere diritto, ma la PA che propone l'erogazione sulla base di quanto già sa. Per i cittadini meno digitalizzati, la notifica potrebbe attivare un contatto diretto attraverso i Punti Digitale Facile, gli sportelli sociali comunali o le reti del Terzo Settore, garantendo che nessuno resti escluso per deficit di competenze digitali.
Terzo – Erogazione automatica: rappresenta il traguardo più ambizioso. Per le prestazioni a requisiti oggettivi e verificabili (riduzioni tariffarie, esenzioni, *bonus* legati a soglie ISEE/reddituali), eliminare completamente la domanda e procedere all'erogazione automatica, con possibilità per il cittadino di rinunciare (*opt-out*). Come evidenziato da Eurofound nella sua analisi sulla digitalizzazione dei sistemi di protezione sociale europei, la diffusione dell'erogazione automatica delle prestazioni, che elimina la necessità stessa della domanda, rappresenta una delle evoluzioni più promettenti. Tuttavia, la stessa analisi mette in guardia: anche questi sistemi proattivi richiedono un monitoraggio attento per assicurare che le persone nelle situazioni più vulnerabili non restino escluse dalle maglie della rete digitale. Il sistema dovrebbe quindi prevedere meccanismi di sicurezza e canali alternativi per intercettare chi sfugge ai flussi informativi ordinari.

L'attuazione di questa proposta richiede garanzie rigorose. Nella misura in cui si faccia ricorso a sistemi di IA per valutare o incidere sull'accesso a prestazioni essenziali, entrerebbero in gioco gli obblighi più stringenti previsti dall'AI Act per gli impieghi ad alto impatto sui diritti fondamentali. Questo impone: trasparenza e tracciabilità dei criteri utilizzati; registrazione e descrizione pubblica dei sistemi impiegati; valutazioni d'impatto periodiche per verificare l'assenza di *bias* discriminatori; diritto del cittadino a ottenere spiegazioni comprensibili e, nei casi che producono effetti significativi, un riesame umano; protezione rafforzata dei dati personali, con pseudonimizzazione e limitazione dell'accesso ai soli operatori autorizzati. Il rischio da scongiurare – come hanno dimostrato i casi negativi emersi in alcuni Paesi europei, dal *Toeslagenaffaire* olandese ai sistemi di *scoring* sperimentati in altri contesti – è che l'IA venga utilizzata per negare diritti anziché per garantirli. L'obiettivo della proposta è esattamente l'opposto: l'IA al servizio dell'inclusione, non della sorveglianza. Un sistema che cerca chi ha bisogno, non chi sta frodando.
Il *welfare* proattivo avrebbe ricadute trasformative anche sul piano della sostenibilità del sistema: una migliore *targeting* delle prestazioni ridurrebbe gli sprechi e le erogazioni improprie, libererebbe risorse umane oggi impegnate nell'istruttoria manuale delle domande, e soprattutto ridurrebbe il costo sociale dell'esclusione, perché intercettare tempestivamente un nucleo familiare in difficoltà è infinitamente meno costoso che gestirne le conseguenze dopo anni di mancato intervento. In un Paese che invecchia rapidamente e in cui il rapporto tra popolazione attiva e non attiva si deteriora, l'IA potrebbe diventare il moltiplicatore che consente di mantenere – e anzi rafforzare – la copertura del *welfare* con risorse umane e finanziarie sempre più scarse.

3.3.3 Una libreria pubblica di modelli IA per la PA: riusabili, sicuri, sovrani

Per evitare che ogni amministrazione proceda in ordine sparso nell'acquisto o nello sviluppo di soluzioni IA, generando duplicazioni e *vendor lock-in*, va inoltre valutata *la creazione di una piattaforma nazionale di modelli e servizi IA certificat*i, ospitata sulle infrastrutture pubbliche (PSN, CINECA). La piattaforma offrirebbe modelli pre-addestrati e validati per i casi d'uso più comuni della PA – classificazione documentale, analisi predittiva, traduzione e semplificazione del linguaggio amministrativo, supporto decisionale – garantendo conformità all'AI Act, trasparenza algoritmica e protezione dei dati. L'impiego delle infrastrutture HPC nazionali consentirebbe di sviluppare e addestrare modelli affidabili e riusabili, riducendo la dipendenza dai fornitori *extra*-europei di IA generativa e valorizzando l'investimento pubblico già effettuato in capacità di supercalcolo. In questa prospettiva, la proposta si inscrive nella strategia europea più ambiziosa annunciata dalla Commissione.

> L'analogia con il CERN, evocata nel dibattito europeo per descrivere l'ambizione di un polo continentale per l'IA, va però declinata con precisione. Non si tratta di replicare il modello del CERN di Ginevra – un'unica infrastruttura centralizzata in un'unica sede – bensì di costruire un *CERN distribuito*: una rete coordinata di centri di eccellenza già esistenti, che operino in modo sinergico su ricerca di frontiera e trasferimento tecnologico verso la PA e il tessuto produttivo. L'Europa dispone già delle infrastrutture necessarie: le 19 AI Factory co-finanziate con gli Stati membri, i supercomputer EuroHPC, i centri di competenza universitari e industriali. Ciò che manca non è il ferro, ma il coordinamento e la missione condivisa. Il modello deve essere quello della rete, non della cattedrale: ciascun nodo contribuisce con la propria eccellenza specifica – il supercalcolo, la diagnostica avanzata, l'IA industriale, la cybersicurezza – mentre il *network* garantisce lo scambio di dati, modelli e competenze e, soprattutto, il trasferimento tecnologico sistematico dai laboratori ai servizi pubblici e alle imprese. L'Italia, grazie a Leonardo – che resta tra i principali sistemi europei e nella fascia alta della classifica mondiale – e allo sviluppo di IT4LIA, ha le carte per essere non solo un nodo, ma un nodo centrale di questa rete. La condizione è evitare l'errore che ha paralizzato altre iniziative di coordinamento ICT pubblico: creare nuove strutture senza una *governance* chiara e un mandato operativo. L'accesso gratuito alle AI Factory per *startup* e istituti di ricerca, già previsto a livello europeo, dovrebbe essere esteso e integrato nella piattaforma nazionale qui proposta, collegando la potenza di calcolo alla domanda reale di innovazione dei territori e superando definitivamente la trappola della piccola *boutique*: non più mille sperimentazioni frammentate, ma un ecosistema coordinato con la massa critica per competere globalmente.

Concretamente: oggi un Comune di medie dimensioni che voglia utilizzare l'intelligenza artificiale per classificare automaticamente le pratiche edilizie in arrivo, o per fornire ai cittadini risposte automatiche sui servizi disponibili, deve acquistare un servizio da un fornitore privato – spesso *extra*-europeo – pagando una licenza per ciascun utilizzo, accettando termini contrat-

tuali standardizzati che non danno garanzie sulla destinazione dei dati e con limitate possibilità di personalizzazione.
La libreria pubblica di modelli IA capovolgerebbe questo schema: il Comune accederebbe gratuitamente, attraverso un portale unico, a una collezione di modelli pre-addestrati e validati per i casi d'uso più comuni della PA italiana – classificazione documentale, estrazione di dati da moduli, supporto al linguaggio amministrativo, traduzione, sintesi di testi normativi, anti-frode, prevenzione di abbandono scolastico. Ogni modello sarebbe già conforme all'*AI Act*, addestrato su dati italiani e ospitato su infrastrutture pubbliche nazionali (PSN, CINECA), con piena tracciabilità del trattamento e nessuna esfiltrazione di dati verso server stranieri. Il Comune potrebbe scaricare il modello, adattarlo alle proprie esigenze, integrarlo nei propri sistemi e contribuire al miglioramento collettivo segnalando i casi d'uso non coperti. Lo stesso meccanismo è oggi alla base, in altri ambiti, di *Hugging Face* per i modelli aperti e di *GitHub* per il codice: una piattaforma pubblica italiana, ospitata su infrastrutture sovrane, applicherebbe la stessa logica alla PA.

3.3.4 Formazione e *upskilling* del personale pubblico sull'IA

Il descritto paradosso delle competenze – autostrade digitali senza un numero sufficiente di autisti capaci di percorrerle – diventa ancora più acuto quando si passa dall'informatica tradizionale all'intelligenza artificiale. Nessuna riorganizzazione basata sull'IA potrà attecchire senza un massiccio investimento nel capitale umano. Si propone di *estendere la piattaforma Syllabus con un modulo dedicato all'IA*, differenziato per profili: un livello base per tutto il personale pubblico, focalizzato sulla comprensione delle potenzialità e dei limiti dell'IA e sull'uso responsabile degli strumenti disponibili; un livello avanzato per i tecnici e i responsabili della transizione digitale, centrato sulla progettazione di soluzioni IA, sulla valutazione del rischio algoritmico e sulla gestione dei fornitori; un livello specialistico per le figure chiave (data *steward*, referenti IA, responsabili del *procurement* digitale), realizzato anche in collaborazione con il Ministero dell'università e della ricerca. Parallelamente, nelle amministrazioni che impiegano sistemi di IA in procedimenti ad impatto elevato, va individuata una chiara funzione di coordinamento interno sull'IA – non necessariamente una nuova figura obbligatoria e uniforme – incaricata di presidiare *literacy*, *procurement*, valutazione del rischio, interfaccia con DPO e RTD, e supervisione umana dei sistemi.

3.3.5 Un presidio unitario per gli algoritmi pubblici: trasparenza, *audit* e tutela dei diritti

L'impiego dell'IA nella PA tocca diritti fondamentali dei cittadini e richiede un quadro di garanzie

che vada oltre la semplice trasparenza dichiarativa. In altre parole, è necessario garantire un presidio unitario rispetto agli effetti concreti degli algoritmi pubblici su cittadini e imprese mediante una funzione di supervisione indipendente, stabile e chiaramente identificabile, dedicata agli algoritmi pubblici ad alto impatto.

Il presidio gestirebbe un Registro obbligatorio in cui ogni amministrazione sarebbe tenuta a registrare e rendere pubblici i sistemi di IA e gli algoritmi decisionali utilizzati per decisioni che incidono sui diritti dei cittadini: accesso al *welfare* e alle prestazioni sociali, selezione e gestione del personale, allocazione di risorse pubbliche, valutazione del rischio in ambito fiscale e di sicurezza, scoring e profilazione. Il Registro dovrebbe contenere, inoltre, per ciascun sistema, almeno: la finalità d'uso, la descrizione del funzionamento e della logica sottostante, le categorie di dati utilizzate, i risultati della valutazione d'impatto algoritmica, le metriche di *performance* e di equità e l'indicazione del responsabile umano della decisione finale.

Dovrebbe essere istituito, inoltre, un canale diretto attraverso cui i cittadini possano segnalare decisioni automatizzate ritenute ingiuste, discriminatorie o incomprensibili, e ottenere una revisione indipendente o l'attivazione dell'istruttoria competente. Questo strumento, coerente con le garanzie previste dall'AI Act per i sistemi ad alto rischio, trasformerebbe il diritto alla spiegabilità algoritmica da enunciazione astratta a rimedio effettivo e accessibile.

Un *esempio* rende tangibile la portata della proposta. Oggi, quando l'INPS utilizza un algoritmo per identificare potenziali frodi nelle prestazioni assistenziali, o quando un Comune ricorre a un sistema automatico per assegnare priorità nelle liste d'attesa per l'assistenza domiciliare, nessun soggetto terzo verifica sistematicamente che l'algoritmo non sia distorto, che non discrimini gruppi vulnerabili, che non produca falsi positivi sproporzionati, o che la sua logica sia comprensibile dai cittadini coinvolti. Il presidio unitario interverrebbe su tre piani concreti.

Primo, terrebbe un *registro pubblico consultabile da chiunque*, in cui ciascuna amministrazione è tenuta a iscrivere gli algoritmi utilizzati per decisioni che incidono sui diritti, indicandone finalità, logica di funzionamento, dati impiegati, metriche di *performance* e responsabile umano.

Secondo, *condurrebbe audit ex ante e ex post sui sistemi più sensibili*: prima dell'entrata in funzione (per verificare l'assenza di distorsioni e la conformità all'AI Act) e dopo, periodicamente, sui dati reali di utilizzo (per intercettare effetti discriminatori che emergono solo nella prassi).

Terzo, *gestirebbe uno sportello reclami per i cittadini che si ritengano lesi da una decisione automatizzata* (un beneficio negato, una segnalazione di sospetta frode, una graduatoria), con potere di chiedere all'amministrazione la spiegazione tecnica della decisione e, dove ricorrano vizi sistemici, di disporre la sospensione del sistema.

Il modello di riferimento internazionale è quello dell'*Autoriteit Persoonsgegevens* olandese, che dal 2024 gestisce il Registro pubblico degli algoritmi del settore pubblico (*Algoritmeregister*) e che ha condotto le prime istruttorie sul caso del *SyRI* (*System Risk Indication*) e dello scandalo dei sussidi familiari, vicende che hanno mostrato in modo doloroso come algoritmi opachi possano produrre decine di migliaia di falsi positivi ai danni delle famiglie più vulnerabili, prima che qualcuno se ne accorgesse.

3.4 Protezione, risposta e sviluppo per un Paese *cyber* resiliente

I risultati del PNRR in materia di cybersicurezza non mancano: 62 interventi conclusi[72], 12 Laboratori di prova (LAP) attivati[73], *HyperSOC* operativo con oltre 8.000 criticità condivise[74], rete *Computer Security Incident Response Team* (CSIRT) consolidata[75]. Tuttavia, *la minaccia cibernetica evolve più rapidamente dei cicli di investimento pubblico*. La sfida è costruire una capacità di risposta continua, non episodica e che tenga in considerazione l'evoluzione del contesto tecnologico. In questo ambito assumono rilevanza crescente due domini tecnologici: le tecnologie quantistiche e le infrastrutture digitali sottomarine, con particolare riferimento alla filiera dei cavi sottomarini che rappresenta un pilastro della connettività globale.

Sul fronte delle *tecnologie quantistiche*, cospicui investimenti e ricerche si sono focalizzati su tre direttrici: *quantum computing, quantum sensing* e *quantum security and communication*[76]. Quest'ultimo ambito assume particolare rilevanza in quanto tali tecnologie possono essere impiegate tanto per ottenere una protezione senza precedenti dal punto di vista crittografico, quanto per decrittare dati cifrati a scopi malevoli.

> La ricerca ha dimostrato che molti sistemi crittografici attualmente considerati sicuri potrebbero non reggere in futuro di fronte ai computer quantistici. Questo metterebbe a rischio la sicurezza delle comunicazioni su Internet. Per questo motivo, con la pubblicazione nel 2024 dei nuovi standard NIST per la crittografia post-quantum, non è più possibile rimandare una transizione verso algoritmi più sicuri. Esiste inoltre un rischio già concreto, definito "harvest now, decrypt later", in virtù del quale i dati cifrati oggi possono essere raccolti e decifrati in futuro grazie al *quantum computing*. Il problema riguarda soprattutto informazioni sensibili o che devono restare segrete a lungo. Chi svilupperà per primo tecnologie crittografiche resistenti al quantum otterrà un forte vantaggio strategico a livello internazionale. Affrontare queste sfide richiede quindi collaborazione tra istituzioni pubbliche, industria e mondo della ricerca.
>
> A livello nazionale, l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN) ha fornito nel 2024 un primo inquadramento tecnico nel documento *Crittografia post-quantum e quantistica – Preparazione alla Minaccia Quantistica*, sottolineando l'importanza di procedere ad una transizione verso algoritmi più sicuri e ad un aggiornamento dei protocolli crittografici[77].
>
> Tale indirizzo è stato successivamente rafforzato dal documento *Mettere in sicurezza il domani già da*

oggi: l'urgenza della transizione alla crittografia post-quantum[78], pubblicato dalle agenzie per la cybersicurezza europee di diversi Paesi europei, inclusa l'Italia. Nel documento si sottolinea l'importanza di considerare la minaccia quantistica come un aspetto integrante della gestione del rischio *cyber* e si raccomanda alle Pubbliche Amministrazioni (PA), ai fornitori di infrastrutture critiche nonché a IT *provider* e industria, di rendere prioritaria la transizione verso la crittografia *post-quantum*. Inoltre, si sottolinea che al fine di assicurare la massima prontezza occorre proteggere i sistemi più sensibili dai sopra menzionati attacchi "*harvest now, decrypt later*" al massimo entro la fine del 2030 e di sviluppare una strategia dettagliata per la transizione dei sistemi infrastrutturali a chiave pubblica entro gli stessi tempi.

L'approvazione nel luglio 2025 della *Strategia Italiana per le Tecnologie Quantistiche*[79] – adottata dal Comitato interministeriale per la transizione digitale (CITD) con il coinvolgimento del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), del Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT), del Ministero della Difesa, del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN) e del Dipartimento per la trasformazione digitale (DTD) – rappresenta un passo importante per rafforzare il posizionamento dell'Italia nell'ambito delle tecnologie quantistiche. La *Strategia* sostiene la transizione verso algoritmi crittografici *quantum-safe*, in linea con quanto già indicato nel *Piano Strategico ACN 2024-2026*[80], e sottolinea l'importanza di favorire la nascita e la crescita di *start-up* e incentivare investimenti nelle tecnologie quantistiche.

Il tema della sicurezza degli algoritmi crittografici si intreccia anche con il secondo dominio tecnologico, quello dei *cavi sottomarini* attraverso i quali viaggia oltre il 95% dei flussi dati mondiali. In un contesto geopolitico in cui la tutela dei flussi di dati è sempre più centrale per la sovranità nazionale, i cavi sottomarini costituiscono un'infrastruttura critica per la sicurezza digitale ed economica europea, collocandosi nel punto di convergenza tra sicurezza logica e protezione delle infrastrutture fisiche, esposte a minacce quali spionaggio, sabotaggio, azioni ostili e guasti sistemici.

La presenza di dorsali per la connettività digitale globale sul fondale del Mediterraneo e l'esistenza di punti di approdo critici in Sicilia e in Liguria inseriscono l'Italia in un contesto internazionale strategico, indicandola come potenziale riferimento europeo nella protezione dei cavi sottomarini[81]. Tale traiettoria si inserisce nel più ampio *Cable Security Toolbox* presentato dalla Commissione Europea il 5 febbraio 2026[82], che identifica 13 aree geografiche di intervento prioritarie fino al 2040[83] – includendo il bacino mediterraneo[84] – e stanzia 347 milioni di euro[85] nel *CEF Digital*, definendo le condizioni per un salto di qualità nella postura difensiva italiana.

Su queste premesse, vanno considerate *quattro direttrici principali*.

La prima è il *consolidamento delle capacità di prevenzione e risposta alle minacce informatiche*, attraverso l'estensione dei servizi dell'*HyperSOC* agli enti del Servizio Sanitario Nazionale e alle autorità di sistema portuale – entrambi inclusi nell'*Avviso 8/2024*[86] – per supportare la rilevazio-

ne proattiva di situazioni di rischio anche alla luce dell'evoluzione del panorama delle minacce *cyber*. Si propone, inoltre, di rendere permanente il finanziamento alla rete CSIRT regionale, oggi dipendente da fondi a progetto, al fine di promuovere un approccio cooperativo e capillare sul territorio nazionale. Ciò al fine di garantire l'attivazione, il potenziamento e la piena operatività di "squadre di pronto intervento" locali deputate alla gestione degli incidenti e degli attacchi informatici sui propri sistemi informativi anche al fine di intensificare la collaborazione con l'ACN e lo CSIRT Italia consentendo una sempre più intensa condivisione di informazioni, procedure e linee guida, nonché di beneficiare dell'accesso a servizi e strumenti offerti dalla stessa Agenzia in tema di prevenzione e risposta agli incidenti informatici.

La seconda direttrice si focalizza sullo sviluppo industriale: andrebbe valutata la definizione di una *politica armonizzata di procurement cyber-first* che privilegi nelle gare pubbliche i fornitori in grado di dimostrare certificazioni e conformità normativa. Per non gravare il mercato con richieste ridondanti o sovrapposte, sarebbe auspicabile introdurre un meccanismo di qualificazione unificata (sulla scorta di quanto avviene per il *Regolamento Cloud per la PA*[87]), ossia una sorta di certificazione di conformità omnicomprensiva che attesti il soddisfacimento dei differenti requisiti previsti dalla normativa. Rendendo tale requisito contrattualmente sufficiente, ed esonerando i fornitori già qualificati da ulteriori oneri di prova, si riuscirà a semplificare l'accesso agli appalti, stimolando così lo sviluppo di una filiera industriale italiana della cybersicurezza.

La terza direttrice riguarda la *transizione alla crittografia post-quantum* con l'avvio di un *Programma Nazionale di Migrazione Crittografica* articolato su tre misure:

- la mappatura del patrimonio crittografico della PA centrale e degli operatori del *Perimetro*, secondo opportune valutazioni del rischio;
- la definizione di un *playbook* di migrazione che, sulla base di un'analisi del rischio, prioritizzi i sistemi ad alto valore o lunga vita utile;
- l'introduzione di requisiti *quantum-safe* nei criteri di *procurement* pubblico – in raccordo con le priorità nazionali in materia *cyber* e in linea con i processi di qualificazione *cloud*.

In ultimo, con la quarta direttrice, si propone di *rafforzare la sicurezza delle infrastrutture sottomarine*, riconoscendole come *asset* di rilevanza strategica e quindi come prioritarie in termini di resilienza. Si propone pertanto:

- il potenziamento del Sistema Informativo Nazionale Federato delle Infrastrutture (SINFI)[88] per la mappatura e il monitoraggio continuativo delle infrastrutture di cavi sottomarini esistenti;
- il potenziamento del tavolo nazionale di filiera sui cavi sottomarini a lunga percorrenza – pre-

visto anche dal *Libro Bianco Made in Italy 2030*[89], presentato al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) il 29 gennaio 2026[90] – con l'auspicio di favorire un maggiore coordinamento tra operatori pubblici e privati, Marina Militare e ASAS non solo per la promozione e lo sviluppo di cavi sottomarini ma anche per migliorare la sicurezza e la resilienza degli stessi.

3.5 Ridurre la dipendenza tecnologica: dalla «sovranità» all'interdipendenza governata

I § § 1.5 ss. hanno documentato i rischi della dipendenza tecnologica italiana ed europea da fornitori *extra*-UE per le infrastrutture *cloud*, le piattaforme di collaborazione, i servizi gestiti e le tecnologie di intelligenza artificiale generativa. La diagnosi, ricostruita anche attraverso le esperienze di Germania, Francia, Austria e Danimarca, è oggi sufficientemente solida e ampiamente condivisa nel dibattito europeo. Cosa può fare l'Italia da sola e in sede europea?

La tentazione ricorrente, nei documenti europei e nazionali sull'autonomia tecnologica, è di pensare alla costruzione di un *Sovereign Tech Stack* europeo: un ecosistema verticalmente integrato di *chip*, *cloud*, modelli di IA, piattaforme e applicazioni proprietarie europee, capace di replicare in scala minore quanto hanno costruito gli *hyperscaler* statunitensi e cinesi. Tale formulazione si basa su due premesse ovvero che: la dipendenza si curi replicando il modello dei dominatori e che l'Europa abbia le condizioni industriali, finanziarie e politiche per farlo nei tempi richiesti dalla competizione tecnologica in corso. Si scambia conseguentemente la legittima esigenza di autonomia decisionale con la pretesa di autosufficienza produttiva. È una premessa su cui vale la pena soffermarsi, perché orienta in modo profondamente diverso le politiche pubbliche.

Il concetto stesso di «sovranità digitale», nell'accezione corrente, presenta limiti analitici importanti. La sovranità, nelle scienze politiche, implica l'esercizio di un'autorità suprema ed esclusiva entro un territorio definito. Trasferito allo spazio digitale, questo concetto si scontra con la natura intrinsecamente globale e interconnessa del *cyberspazio*: i flussi di dati attraversano costantemente le giurisdizioni nazionali, le infrastrutture critiche dipendono da catene del valore distribuite su tre continenti, gli standard tecnologici si formano in arene internazionali. Una «sovranità digitale» intesa come controllo esclusivo è irrealizzabile.

Più utile è parlare di *autonomia tecnologica*: la capacità di uno Stato o di un'unione di Stati di produrre, detenere o controllare le risorse e i servizi digitali strategici, soprattutto quelli che incidono sulle infrastrutture critiche e sulla coesione sociale, senza per questo cadere nell'illusione autarchica. Consegue la necessità della cooperazione internazionale (perché nessun attore, nemmeno gli Stati Uniti o la Cina, controlla l'intera catena del valore tecnologica) e la priorità

del controllo decisionale rispetto al possesso fisico (perché ciò che conta è poter scegliere, non necessariamente produrre).

Da questo punto di vista, il problema centrale dell'Europa *post*-2026 può essere riformulato così: l'Unione si trova oggi nella posizione di un *regolatore senza infrastruttura*. È in grado di adottare regole ambiziose – dal *Digital Markets Act* all'*AI Act*, dalla Direttiva NIS2 al *Data Act*, dal *Cyber Resilience Act* all'*European Health Data Space* – ma non controlla le infrastrutture e le tecnologie su cui quelle regole devono concretamente applicarsi. Il rischio è che il quadro normativo europeo, per quanto avanzato, rimanga sospeso nel vuoto, perché incapace di incidere sui rapporti di forza materiali che strutturano lo spazio digitale.

C'è un secondo punto, centrale per impostare correttamente le politiche pubbliche. Il dominio degli *hyperscaler* nello spazio digitale non si esercita primariamente all'ingresso (cioè nel momento in cui un utente, un'impresa o una pubblica amministrazione sceglie un fornitore), ma dopo l'ingresso: attraverso le architetture proprietarie, i meccanismi di *lock-in* tecnico ed economico, il controllo degli *standard* di interoperabilità, le gerarchie di visibilità algoritmica e, soprattutto, la posizione strutturale che queste piattaforme occupano nell'economia digitale. Si tratta, in termini rigorosi, di una *rendita di posizione*, analoga a quella del proprietario fondiario nell'economia classica: gli *hyperscaler* estraggono valore non perché producano servizi in proporzione ai loro profitti, ma perché controllano l'accesso a infrastrutture diventate condizione necessaria della partecipazione economica, sociale e amministrativa contemporanea. Più una piattaforma diventa infrastruttura indispensabile, più il suo potere di estrazione cresce, indipendentemente dalla qualità del servizio offerto e in larga misura indipendentemente dal quadro regolatorio nominale.

Questo spiega perché le sole misure di regolazione comportamentale – per quanto necessarie e da rafforzare – sono strutturalmente fragili.

A queste premesse va aggiunta una considerazione di *realismo industriale*. La tentazione di rispondere alla dipendenza replicando in versione europea il modello degli *hyperscaler* statunitensi – costruire un AWS europeo, un Google europeo, un OpenAI europeo – si scontra con asimmetrie strutturali difficili da superare nei tempi richiesti. I giganti tecnologici si fondano su modelli industriali e culturali (integrazione verticale, scala globale, propensione al rischio molto elevata, accesso pressoché illimitato a capitali pazienti) che non è realistico replicare in Europa.

Da queste premesse discende che la risposta alla dipendenza tecnologica non può essere l'isolamento o la replica unilaterale dei modelli dominanti. Deve essere, invece, una *strategia di interdipendenza governata*: la capacità di agire nello scenario globale conservando l'autonomia

decisionale, costruendo alleanze tecnologiche, condividendo investimenti su scale che nessuno Stato europeo potrebbe sostenere da solo, e concentrando lo sforzo industriale europeo non sulla replica generalizzata ma su pochi ambiti strategici dove l'Unione possiede già *asset* rilevanti, può raggiungere la massa critica necessaria e può proporre standard alternativi a quelli dominanti.

Questa formulazione – che alcune analisi più recenti chiamano *cooperazione digitale* per distinguerla dalle versioni autarchiche della sovranità digitale – poggia su tre principi:

- l'autonomia europea non si misura dal numero di componenti tecnologiche prodotte interamente nel territorio dell'Unione, ma dalla *capacità di scegliere liberamente i propri fornitori, di non subire condizionamenti unilaterali da Paesi terzi e di poter cambiare scelte in tempi ragionevoli*;
- *la cooperazione internazionale è uno strumento di autonomia*, non un'ammissione di debolezza, perché diversifica le dipendenze e costruisce alternative reali alla concentrazione di mercato;
- *gli investimenti pubblici e privati europei devono concentrarsi su pochi ambiti strategici ad alta priorità*, scelti per rilevanza geopolitica e per esistenza di asset di partenza, anziché disperdersi su una pluralità di iniziative incapaci di raggiungere la scala necessaria.

3.5.1 I due pilastri della cooperazione digitale: industria e infrastrutture pubbliche

Una strategia di interdipendenza governata si articola operativamente su due pilastri distinti ma complementari.

Il primo è il *pilastro industriale*: la capacità del sistema produttivo europeo di essere pienamente integrato e competitivo nelle catene del valore tecnologiche globali. Il suo obiettivo non è replicare i giganti statunitensi o cinesi, ma operare su *due livelli paralleli*. Il primo è valorizzare le tecnologie digitali (dati, automazione, intelligenza artificiale, sensoristica avanzata) per rilanciare la competitività nei settori in cui l'Europa è già *leader*: manifattura avanzata, energia, mobilità sostenibile, aerospazio, scienze della vita, agroalimentare di qualità. Il secondo è sviluppare con priorità un nucleo selezionato di tecnologie abilitanti – intelligenza artificiale, *cloud* ed *edge computing*, semiconduttori specializzati, *cybersecurity*, *hardware* sicuro, calcolo quantistico, biotecnologie – che consentano all'Europa di cooperare da pari nelle catene del valore globali senza dipendere passivamente dalle scelte altrui. La condizione operativa è la *concentrazione delle risorse*: anziché disperdere finanziamenti su centinaia di iniziative simboliche, è necessario individuare poche aree strategiche e indirizzarvi investimenti pubblici e privati nell'ordine delle decine di miliardi di euro. I precedenti di ASML nei semiconduttori, di Airbus nell'aeronautica, di Galileo nella geolocalizzazione e del CERN nella ricerca fondamentale dimostrano che l'Europa è capace di competere globalmente quando sceglie poche aree strategiche e vi concentra cooperazione, finanziamenti e talenti per un periodo di tempo sufficientemente lungo.

Il secondo è il *pilastro delle Infrastrutture Pubbliche Digitali* (*Digital Public Infrastructures*, DPI): la capa-

cità delle istituzioni di progettare e gestire servizi digitali sovrani che garantiscano accesso universale alla società digitale, semplifichino la *compliance* per le imprese e perseguano obiettivi di *welfare* e coesione sociale. Questo pilastro comprende l'identità digitale, i sistemi di pagamento, gli scambi di dati e i servizi pubblici interoperabili. È il pilastro dell'autonomia funzionale, della fiducia civica e della coesione sociale, ed è anche quello dove l'Europa parte da una posizione meno svantaggiata, perché le DPI non richiedono di competere sulla scala industriale degli *hyperscaler*: richiedono coordinamento istituzionale, standard aperti, *governance* pubblica e interoperabilità.

Le DPI sono particolarmente promettenti come terreno d'avvio della strategia di cooperazione digitale per tre ragioni. Sono ambiti in cui l'Europa ha già competenze e investimenti strutturati (l'EUDI *Wallet* basato sul Regolamento eIDAS 2, i *Common European Data Spaces*, l'*European Open Science Cloud*). Sono ambiti in cui esistono *partner* internazionali interessati a costruire alternative ai circuiti dominanti, con cui l'Europa può stabilire alleanze pragmatiche. E sono ambiti dove la legittimazione democratica del progetto è più forte, perché le DPI non vendono prodotti di consumo: forniscono diritti e servizi pubblici essenziali.

Per essere credibile in questa cornice, l'Italia deve presentarsi al tavolo europeo con una posizione articolata e con *asset* concreti da mettere a disposizione. Il Paese ne possiede più di quanto il dibattito pubblico solitamente riconosca. Sul fronte del calcolo ad alte prestazioni, il consorzio CINECA gestisce il *supercomputer* Leonardo (Tier-0, *pre-exascale*), uno dei tre realizzati in Europa nell'ambito di EuroHPC JU, e ne pianifica l'evoluzione attraverso il sistema LISA. Il nuovo *data center* Megaride a Napoli, dedicato alla cybersicurezza e interconnesso in fibra con il Tecnopolo di Bologna, costituisce un secondo polo di eccellenza. Sul fronte dell'intelligenza artificiale, il progetto IT4LIA *AI Factory* posiziona l'Italia tra i Paesi europei più attrezzati per lo sviluppo e il *testing* di modelli IA su infrastrutture pubbliche. Sul fronte dell'identità digitale, la combinazione di SPID (oltre 41 milioni di rilasci), CIE (oltre 48 milioni), App IO (42 milioni di *download*) e IT-Wallet costituisce una base di partenza concreta per l'EUDI Wallet europeo. Sul fronte *cyber*, l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale e la rete CSIRT, consolidate dal PNRR, rappresentano una capacità operativa riconosciuta a livello europeo. Sul fronte della politica industriale, Leonardo S.p.A. è uno dei pochi attori industriali europei con competenze integrate in *cybersecurity*, aerospazio, difesa e calcolo strategico.

L'agenda italiana in sede europea dovrebbe articolarsi su alcune priorità coerenti con la strategia di interdipendenza governata. La prima è promuovere una concentrazione del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034 sulle DPI europee (EUDI Wallet, *Common European Data Spaces*) come terreno d'avvio della cooperazione digitale, anziché disperderlo su centinaia di iniziative minori. La seconda è sostenere un rafforzamento mirato degli IPCEI nei pochi ambiti strategici di reale priorità (semiconduttori specializzati, calcolo ad alte prestazioni, tecnologie quantistiche, *cybersecurity*). La terza è promuovere una *governance* europea della cooperazione digitale che valorizzi i poli nazionali esistenti (CINECA in Italia, GENCI in Francia, GAIA-X in Germania, BSC in Spagna) attraverso meccanismi di federazione e di interoperabilità.

3.5.2 La mitigazione nazionale: governare la dipendenza nel breve periodo. I sei interventi nazionali

La cornice europea della cooperazione digitale, per quanto strategicamente corretta, richiederà tempo per consolidarsi. Nel frattempo, i rischi della dipendenza tecnologica continuano a

essere operativi sui perimetri più sensibili dello Stato: dati sanitari, dati fiscali, sistemi di sicurezza nazionale, infrastrutture energetiche, di trasporto e finanziarie. *L'Italia non può limitarsi ad aspettare l'evoluzione della risposta europea: deve mitigare immediatamente le vulnerabilità esistenti, attraverso interventi nazionali integrati*. Si tratta di interventi che non risolvono la dipendenza tecnologica – nessun intervento puramente nazionale potrebbe farlo – ma la rendono governabile, riducono la superficie di esposizione e acquistano tempo per la costruzione dell'alternativa europea.

Il primo intervento è il *completamento e il rafforzamento del Polo Strategico Nazionale come cloud sovrano per i dati strategici*. La migrazione dei dati strategici della PA al PSN dovrebbe diventare obbligatoria con un perimetro chiaramente definito (sanità, fiscalità, anagrafe, giustizia, sicurezza, energia, trasporti). Gli *hyperscaler* qualificati dall'ACN potranno continuare a operare, ma sotto condizioni stringenti di portabilità, reversibilità e separazione dei livelli di responsabilità.

Il secondo intervento è *l'adozione strutturata del principio open source first per le applicazioni della PA nei domini ad alto rischio di lock-in* (*suite* di produttività, posta elettronica, videoconferenza, gestione documentale, sistemi di identità, piattaforme di collaborazione). Sulla scorta delle esperienze europee già documentate al § 1.5, l'Italia dovrebbe definire entro il 2027 un piano nazionale di adozione *open source* per la PA, con obiettivi misurabili, una *governance* dedicata e un investimento congruo. L'*open source* non è da solo sufficiente – il vantaggio competitivo degli *hyperscaler* risiede nelle competenze operative e nella scala industriale, non nel codice – ma è una condizione necessaria perché spezza la dipendenza a livello di licenze e standard e crea le condizioni per l'interoperabilità con i partner europei e internazionali della cooperazione digitale.

Il terzo intervento è il *dual sourcing strutturale nelle gare ICT critiche*: nessun servizio strategico della PA dovrebbe dipendere da un fornitore unico, e ogni gara per servizi critici dovrebbe prevedere almeno due fornitori contrattualmente intercambiabili. La logica è identica a quella che governa da decenni le gare di forniture militari e sanitarie strategiche: la diversificazione non è un costo, è una garanzia di continuità operativa e di potere negoziale.

Il quarto intervento sono le *clausole di uscita verificabili* (*exit clauses*) *nei contratti con fornitori non-UE per servizi critici*. Ogni contratto deve prevedere portabilità tecnica reale (formati aperti, *export* completo dei dati, documentazione delle interfacce), tempi certi per la migrazione verso un fornitore alternativo e penali significative in caso di mancata cooperazione tecnica. Senza queste clausole, il principio della portabilità previsto dal Data Act resta un'astrazione.

Il quinto intervento è la *qualificazione rafforzata dei fornitori non-UE che operano sulle infra-*

strutture critiche del Paese, sul modello già introdotto dal Regolamento *Cloud* per la PA dell'ACN, ma esteso ai settori sanitario, energetico, dei trasporti e finanziario. La qualificazione dovrebbe verificare non solo i requisiti tecnici e di sicurezza, ma anche l'esposizione del fornitore a giurisdizioni di Paesi terzi che possano costringerlo a divulgare dati di cittadini europei o a interrompere unilateralmente i servizi: in particolare, l'effetto extraterritoriale del *CLOUD Act* statunitense, della *FISA Section 702* e di norme analoghe di altre giurisdizioni.
A questi cinque interventi va affiancato un sesto, di natura informativa: *ogni amministrazione strategica deve mantenere e aggiornare un inventario delle dipendenze tecnologiche critiche*, comunicato annualmente al presidio nazionale per il digitale (cfr. § 3.1.2.1) e all'ACN, in modo da rendere visibile e governabile il livello di rischio sistemico cui il Paese è effettivamente esposto. Senza questo inventario, ogni discussione sulla dipendenza resta affidata a percezioni aneddotiche e impedisce un governo informato del rischio.
La somma di questi sei interventi nazionali, integrati con il contributo italiano alla costruzione della risposta europea descritta nel paragrafo precedente, non risolve la dipendenza tecnologica: la rende governabile. È il massimo che si può fare nel breve periodo, in attesa che l'Europa costruisca le condizioni strutturali per una vera autonomia attraverso la cooperazione digitale.

3.6 Sostenibilità finanziaria: dagli investimenti alla spesa corrente

3.6.1 Il PNRR e il cd. *cliff effect* del 2026

Il PNRR ha determinato un'accelerazione significativa della spesa digitale nella PA. Il Piano ha finanziato prevalentemente spese in conto capitale – *capex* – finalizzate alla realizzazione di infrastrutture, all'attivazione di piattaforme e all'avvio di servizi, lasciando alle Amministrazioni l'onere di coprire con risorse ordinarie le spese operative – *opex* – finalizzate alla gestione, alla manutenzione e all'aggiornamento continuativo degli *asset* creati.
Per esemplificare, completata la migrazione al Polo Strategico Nazionale (PSN), infrastruttura ad alta affidabilità incaricata di ospitare i dati strategici e critici della PA, le Amministrazioni dovranno integrare nel bilancio ordinario i costi ricorrenti di utilizzo dei servizi *cloud*, sostituendo la gestione dei *data center* proprietari.

3.6.2 Un nuovo modello di finanziamento strutturale

Diversi gli interventi da valutare.

- *Fondo Nazionale per la Trasformazione Digitale*. In primo luogo, l'istituzione di un Fondo pluriennale dedicato, alimentato da risorse di bilancio ordinarie e da una quota dei risparmi

generati dalla digitalizzazione stessa. Il Fondo dovrebbe coprire *tre tipologie di spesa*: la manutenzione evolutiva delle infrastrutture digitali realizzate con il PNRR (*cloud*, piattaforme, connettività), il funzionamento dei presidi formativi e di accompagnamento (Punti Digitale Facile, Centri di competenza territoriale, *Syllabus*), e il cofinanziamento delle spese correnti dei Comuni per i servizi digitali, con particolare attenzione agli enti di minore dimensione demografica. La dotazione del Fondo dovrebbe essere calibrata su un orizzonte triennale, coerente con il ciclo del Piano Triennale del digitale proposto nella prima iniziativa.

- *Misurazione del dividendo digitale*. Uno dei principali argomenti a favore della digitalizzazione è la promessa di risparmi di efficienza. Tuttavia, ad oggi, non è disponibile un sistema strutturato per misurare e certificare i risparmi effettivamente generati dalla transizione al digitale. Andrebbe sviluppata una metodologia standardizzata di calcolo del dividendo digitale, applicabile a tutte le amministrazioni, che consenta di quantificare i risparmi derivanti dalla riduzione di tempi procedurali, dalla dematerializzazione, dall'interoperabilità dei dati e dalla riduzione degli errori. Una quota di tali risparmi, opportunamente certificata, potrebbe essere reinvestita in ulteriore innovazione, creando un circolo virtuoso di auto-finanziamento. Questo meccanismo avrebbe anche il merito di rendere visibile e comunicabile ai cittadini il ritorno concreto dell'investimento pubblico in digitale.
- *Revisione delle politiche di reclutamento e retribuzione del personale ICT*. La sostenibilità finanziaria della transizione digitale non può prescindere dalla capacità della PA di attrarre e trattenere personale qualificato. I dati analizzati evidenziano come il 75% dei Comuni esternalizzi la gestione ICT e come un terzo delle posizioni tecniche nei grandi centri urbani (oltre 250.000 abitanti) sia cronicamente vacante. Il quadro è aggravato dalla dinamica demografica e migratoria. Come già indicato, migliaia di giovani e laureati hanno lasciato il Mezzogiorno verso il Centro-Nord o l'estero, privando la PA e le imprese meridionali di quei profili qualificati necessari per gestire la transizione digitale. A livello nazionale, la quota di specialisti ICT sul totale degli occupati si ferma al 4,1%, ultima in Europa contro una media UE del 5%. È necessaria, quindi, una revisione dei profili professionali e delle tabelle retributive per le figure ICT nella PA, introducendo meccanismi di remunerazione competitivi e percorsi di carriera tecnica (e non solo dirigenziale).

Note

1 COMMISSIONE EUROPEA, *Digital Decade Country Report*, 2025.

2 *Ibidem.*

3 ISTAT, *Cittadini e ICT*, 2024.

4 COMMISSIONE EUROPEA, *Digital Decade Country Report*, 2025.

5 Si rinvia, per l'analisi, a Parte II, Cap. 3.

6 ANCI/DTD, *Mappa dei Comuni Digitali*, 2025.

7 THE EUROPEAN HOUSE - Ambrosetti, *Rapporto IA nella PA*, 2024.

8 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Declaration for European Digital Sovereignty*, 2025.

9 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Declaration for European Digital Sovereignty*, 2025.

10 D. McCrory, *Data Gravity – in the Clouds*, 2010, https://datagravitas.com/2010/12/07/data-gravity-in-the-clouds/

11 CROWDSTRIKE, *Understanding Data Gravity*, 2024, https://www.crowdstrike.com/en-us/cybersecurity-101/next-gen-siem/data-gravity/

12 BODY OF EUROPEAN REGULATORS FOR ELECTRONIC COMMUNICATIONS (BEREC), *Report on Cloud and Edge Computing Services*, 2024, p. 25.

13 BODY OF EUROPEAN REGULATORS FOR ELECTRONIC COMMUNICATIONS (BEREC), *Report on Cloud and Edge Computing Services*, 2024, pp. 31-32.

14 R. Pellegrini, P. Rottmann e G. Strieder, *Preventing vendor lock-ins via an interoperable multi-cloud deployment approach*, 12th International Conference for Internet Technology and Secured Transactions (ICITST), Cambridge, UK, 2017, pp. 382-387.

15 C. Shapiro e H. R. Varian, *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*, Harvard Business Press, 1999, pp. 11-12, 107.

16 F. Bria, P. Timmers e F. Gernone, *EuroStack – A European Alternative for Digital Sovereignty*, 2024, p. 66.

17 I. Godlovitch e P. Kroon, *Interoperability, switchability and portability: Implications for the cloud*, WIK-Consult Report, WIK-Consult GmbH, 2022, pp.2-3.

18 BODY OF EUROPEAN REGULATORS FOR ELECTRONIC COMMUNICATIONS (BEREC), *Report on Cloud and Edge Computing Services*, 2024, pp. 33-34.

19 U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, *Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act*, Pub. L. No. 115-141, div. V, 132 Stat. 1213, 2018.

20 EUROPEAN PARLIAMENT, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Regulation (EU) 2016/679 of 27 April 2016, *On the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation)*, 2016.

21 ACN, *Relazione annuale al Parlamento 2024*, 2025, pp. 18-21.

22 FPA & SUSE, *Costruire la sovranità digitale europea con l'open source. Come gli standard aperti possono favorire l'indipendenza tecnologica della PA*, 2026, https://www.forumpa.it/whitepapers/costruire-la-sovranita-digitale-europea-con-lopen-source/#hubspot-form

23 Nello specifico, il *software open source* consente la verifica dell'assenza di vulnerabilità o funzionalità di telemetria occulta e permette l'adattamento alle specifiche esigenze dell'utente, cfr. J. H. Hoepman e B. Jacobs, *Increased security through open source*, Communications of the ACM, 50(1), 2007, pp. 79-83.

24 D. Lgs., 7 marzo 2005, n. 82, *Codice dell'amministrazione digitale (CAD)*, 2005, art. 68.

25 EDIC è un quadro regolamentare, nato nell'ambito del programma *Digital Decade 2030,* atto a supportare gli Stati Membri nell'accelerare e nel semplificare l'avvio e l'attuazione di progetti multinazionali. Per maggiori informazioni cfr. https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/edic

26 EUROPEAN COMMISSION, Open Source Observatory (OSOR), *openDesk*, https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/open-source-observatory-osor/opendesk

27 Per consultare il codice sorgente, cfr. https://gitlab.opencode.de/bmi/opendesk

28 *Nextcloud* è una soluzione di collaborazione *self-hosted* che raggiunge decine di milioni di utenti in migliaia di organizzazioni in tutto il mondo. Per maggiori informazioni cfr. https://nextcloud.com/it/

29 ZENTRUM FÜR DIGITALE SOUVERÄNITÄT DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG (ZenDiS), *openDesk Help, 2026*, https://docs.opendesk.eu/

30 ZENTRUM FÜR DIGITALE SOUVERÄNITÄT DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG (ZenDiS), *Projekt openDesk*, https://www.opendesk.eu/de

31 STAATSKANZLEI DES LANDES SCHLESWIG-HOLSTEIN, *Die Open Innovation und Open Source Strategie des Landes Schleswig-Holstein*, 2024, pp. 12-13.

32 ÖSTERREICH 1, *Freie Software für das Bundesheer*, 2025, https://oe1.orf.at/programm/20250916/807304/Freie-Software-fuer-das-Bundesheer

33 C. Kummer, *Aarhus and Copenhagen Choose Open Source*, Open Source Observatory (OSOR), 2025, https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/open-source-observatory-osor/news/aarhus-and-copenhagen-choose-open-source

34 MINISTÈRE CHARGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *Souveraineté numérique: L'État généralise «Visio», sa solution de visioconférence sécurisée et souveraine à destination des agents publics*, cit.

35 MINISTÈRE CHARGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *Souveraineté numérique: L'État généralise «Visio», sa solution de visioconférence sécurisée et souveraine à destination des agents publics*, cit.

36 *Ibidem*.

37 *La Suite numérique* è una *suite* di strumenti *open source* sicuri, progettata per assistere gli enti pubblici nei processi di creazione, organizzazione, decisione e collaborazione. Per maggiori informazioni cfr. https://lasuite.numerique.gouv.fr/

38 *Tchap* è l'applicazione di messaggistica istantanea di *La Suite numérique*. Per maggiori informazioni, cfr. https://tchap.numerique.gouv.fr/

39 *Messagerie* è il sistema di posta elettronica di *La Suite numérique*. Per maggiori informazioni cfr. https://messagerie.numerique.gouv.fr/

40 *La Suite Docs* è lo strumento nazionale francese di scrittura collaborativa. Per maggiori informazioni, cfr. https://lasuite.numerique.gouv.fr/produits/docs

41 MINISTÈRE CHARGÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *Souveraineté numérique: L'État généralise « Visio », sa solution de visioconférence sécurisée et souveraine à destination des agents publics*, cit.

42 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Declaration for European Digital Sovereignty*, 2025.

43 CINECA è un consorzio di soggetti a capitale pubblico costituito nel 1969. La sua compagine comprende 121 enti, tra cui 2 ministeri (Ministero dell'Università e della Ricerca e Ministero dell'Istruzione e del Merito), 70 università italiane, l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN), e 48 ulteriori istituzioni pubbliche nazionali. Le sue attività spaziano dalla gestione dell'infrastruttura allo sviluppo di applicazioni di frontiera e progetti di ricerca e innovazione. Per maggiori informazioni su Cineca cfr. https://www.cineca.it/it/chi-siamo/cineca-oggi

44 Per maggiori informazioni sui progetti di ricerca condotti da CINECA cfr. https://www.cineca.it/it/supercalcolo/progetti-di-ricerca

45 Per maggiori informazioni cfr. https://prace-ri.eu/

46 Per una panoramica sull'architettura del *supercomputer* Leonardo, cfr. https://arxiv.org/pdf/2307.16885

47 MUR, *Ricerca: la commissaria UE Gabriel e il Ministro Messa all'hub dei big data del tecnopolo di Bologna*, 2022.

48 Nel campo dell'intelligenza artificiale, i modelli fondazionali sono una classe di modelli di *machine learning* allenati su grandi quantità di dati e in grado di eseguire compiti di vari tipi con notevoli capacità di adattamento. Per maggiori informazioni cfr. https://arxiv.org/pdf/2108.07258

49 Per maggiori informazioni cfr. https://www.top500.org/

50 Nel campo dell'*High Performance Computing* (HPC), un sistema *exascale* è in grado di eseguire 10^{18} operazioni IEEE 754 con precisione doppia al secondo. Leonardo, definito con il termine *pre-exascale* (https://www.eurohpc-ju.europa.eu/supercomputers/our-supercomputers_en), può raggiungere *performance* di picco di circa un terzo rispetto a un *exascale*. Per maggiori informazioni, cfr. https://sites.astro.caltech.edu/~george/aybi199/Exascale-Report.pdf

51 Per maggiori informazioni sui supercomputer EuroHPC JU cfr. https://www.eurohpc-ju.europa.eu/supercomputers/our-supercomputers_en

52 Per maggiori informazioni cfr. https://www.eurohpc-ju.europa.eu/index_en

53 ACN, *AI via IT4LIA AI Factory: l'Italia tra i leader europei dell'intelligenza artificiale*, 2025.

54 CINECA, EuroHPC Joint Undertaking Awards Contract for LISA: the Upgrade of the LEONARDO Supercomputer, 2025.

55 Un modello multimodale è un modello di *machine learning* in grado di processare molteplici tipologie di dati, quali, ad esempio, testo, immagini o audio. Per maggiori informazioni cfr. https://cloud.google.com/use-cases/multimodal-ai

56 EUROPEAN PARLIAMENT, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Regulation (EU) 2024/1689 of 13 June 2024, *Laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act)*, 2024, art. 57.

57 L. 23 settembre 2025, n. 132, recante *Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale*, 2025.

58 ACN, *Strategia Nazionale di Cybersicurezza 2022-2026*, 2022, p. 11.

59 M. Draghi, *The future of European competitiveness. Part A | A competitiveness strategy for Europe*, 2024, p. 29.

60 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Declaration for European Digital Sovereignty*, 2025.

61 ACN, *Strategia Nazionale di Cybersicurezza 2022-2026*, 2022.

62 ACN, *Relazione annuale al Parlamento 2024*, 2025, p. 79.

63 L. 18 novembre 2019, n. 133, di conversione del D.L. 21 settembre 2019, n. 105.

64 ANCI/DTD, *Mappa dei Comuni Digitali*, 2025.

65 Per maggiori dettagli cfr. https://digital-skills-jobs.europa.eu/en/actions/national-initiatives/national-strategies/france-national-digital-decade-strategic-roadmap.

66 *Ibidem*.

67 *Ibidem*.

68 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Declaration for European Digital Sovereignty*, 2025.

69 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Declaration for European Digital Sovereignty*, 2025.

70 ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *OECD Economic Surveys: Italy 2021*, 2021, p. 90.

71 THE EUROPEAN HOUSE - Ambrosetti, *Rapporto IA nella PA*, 2024.

72 ACN, *Relazione annuale al Parlamento 2024*, 2025, p. 79.

73 *Ibidem*, p. 84.

74 *Ibidem*, p. 82.

75 Si veda l'analisi di cui al § 2.2.2.

76 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E SISTEMA DI INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA, *L'avvento delle tecnologie quantistiche*, 2026, p. 2.

77 ACN, *Crittografia post-quantum e quantistica – Preparazione alla minaccia quantistica*, 2024, p. 4.

78 Per maggiori informazioni cfr. https://www.acn.gov.it/portale/documents/20119/85999/PQC-joint-statement-ita.pdf

79 CITD, MUR, MIMIT, MAECI, ACN, DTD, *Strategia Italiana per le Tecnologie Quantistiche*, 2025.

80 ACN, *Piano Strategico ACN 2024-2026*, 2025, p. 7.

81 Per maggiori informazioni cfr. https://www.submarinecablemap.com/

82 SUBMARINE CABLE INFRASTRUCTURES INFORMAL EXPERT GROUP, *Security and Resilience of EU Submarine Cable Infrastructures*, 2026.

83 *Ibidem*.

84 *Ibidem*.

85 EUROPEAN Commission, *Commission increases submarine cable security with €347 million investment and new toolbox*, 2026, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_327.

86 ACN, *Avviso n. 8/2024 per la presentazione di proposte di interventi di potenziamento della resilienza cyber dei grandi Comuni, dei Comuni capoluogo di Regione, delle Città Metropolitane, delle Agenzie regionali sanitarie e delle Aziende ed enti di supporto al Servizio Sanitario Nazionale, delle Autorità di sistema portuale, delle Autorità del Bacino del Distretto idrografico e delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente*, 2024.

87 ACN, *Regolamento unico per le infrastrutture e i servizi cloud per la PA*, 2024.

88 Il Sistema Informativo Nazionale Federato delle Infrastrutture (SINFI) è il registro digitale nazionale italiano che raccoglie e rende accessibili tutte le informazioni relative alle infrastrutture fisiche presenti nel territorio italiano. Il SINFI mette tali informazioni a disposizione degli operatori e dei gestori di rete al fine di promuovere l'installazione di nuove reti ad altissima capacità. Per maggiori informazioni cfr. https://sinfi.it/portal/

89 MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY (MIMIT), *Libro Bianco per una nuova strategia industriale*, p. 276, https://www.mimit.gov.it/images/stories/documenti/Made_in_Italy_2030_-_Per_una_nuova_strategia_industriale.pdf

90 Per maggiori dettagli cfr. https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/made-in-italy-2030-presentato-al-cnel-il-libro-bianco-del-mimit

PARTE QUARTA

Coesione sociale: salute, sicurezza, lavoro

1. Sanità: rafforzare l'assistenza territoriale e ridurre i divari
2. Rigenerazione e sicurezza urbana
3. Lavoro: la centralità delle politiche attive e della lotta al sommerso in un mercato attraversato da transizioni epocali

PARTE QUARTA

Coesione sociale: salute, sicurezza, lavoro

Anche per alcuni settori cruciali per la coesione sociale del Paese le grandi transizioni esigono un adattamento trasformativo. L'organizzazione del servizio sanitario, le politiche per il lavoro e le strutture alle medesime preposte, la stessa sicurezza urbana vanno ripensate tenendo conto dei grandi cambiamenti in atto. Se l'invecchiamento della popolazione e la conseguente diffusione delle cronicità impongono che sia riconosciuta centralità alla presa in carico integrale e pluridimensionale del paziente — rafforzando la *sanità territoriale e domiciliare*, oltre che la telemedicina agevolata dall'avanzamento tecnologico — tutte e tre le transizioni, incidendo severamente su lavori e competenze richieste, pongono un forte rischio di *mismatch*, esigendo una *ristrutturazione delle politiche attive del lavoro* e una più efficiente integrazione delle stesse con quelle passive. Persino nel ripensare la *sicurezza urbana* vanno considerati gli impatti delle transizioni: non solo perché nel controllo del territorio non può più essere trascurato l'apporto tecnologico (videosorveglianza, droni, analisi predittiva fondata sull'IA), ma perché gli stessi bisogni di sicurezza — reale e percepita — sono condizionati dall'invecchiamento della popolazione e dalle profonde implicazioni dell'*e-commerce*, tra cui la scomparsa dei negozi di prossimità e la conseguente riconfigurazione urbana.

Come nei settori rilevanti per la resilienza e la sicurezza nazionale (energia, idrico, digitale), anche nei tre ambiti più direttamente incidenti sulla coesione sociale — sanità e assistenza territoriale, rigenerazione e sicurezza urbana, mercato del lavoro — si registrano disfunzioni istituzionali che pesano sulle principali debolezze italiane. Non solo quelle dovute al deficit di risorse finanziarie e umane (forze dell'ordine, medici e infermieri, operatori dei Centri per l'impiego), ma prima ancora quelle legate all'inefficacia dei meccanismi di coordinamento tra diversi livelli di governo e tra i soggetti pubblici e privati chiamati a concorrere nella definizione e nell'attuazione delle politiche necessarie.

Nei Capitoli che seguono ciascuno di questi nodi è esaminato nella propria dimensione specifica.

CAPITOLO 1

Sanità: rafforzare l'assistenza territoriale e ridurre i divari

Al buon funzionamento del sistema sanitario concorrono plurimi fattori, non solo di tipo finanziario, ma anche di governance e capacità adattiva.

Fondamentali sono, certo, le risorse, finanziarie, umane, strumentali: incidono direttamente sulla capacità di risposta ai bisogni di cura. Livelli di finanziamento e spesa pubblica, inferiori alla media OCSE, numero di posti letto al di sotto dei principali Paesi europei e criticità nella dotazione di personale, soprattutto nella medicina generale e per gli infermieri, rappresentano elementi di fragilità del sistema.

Non meno cruciale è la governance del settore, la sua idoneità in particolare ad evitare che nelle condizioni di accesso alle prestazioni sanitarie si sviluppino diseguaglianze non sostenibili. Nonostante la definizione dei LEA, permangono profondi divari territoriali, riguardanti tra l'altro la qualità delle strutture ospedaliere, la lunghezza delle liste d'attesa, i posti letto per abitanti. Tali disuguaglianze compromettono il principio di universalità del Servizio sanitario nazionale e alimentano quel fenomeno di mobilità sanitaria interregionale che, raggiungendo nel 2023 il valore record di € 5,15 miliardi, innesca un circolo vizioso, acuendo i divari esistenti e impoverendo ulteriormente i servizi sanitari delle Regioni del Sud.

Altrettanto rilevante è la capacità del sistema di adattare l'offerta ai mutamenti demografici e all'aumento delle cronicità, rafforzando la presa in carico integrata, la medicina territoriale e domiciliare, l'utilizzo delle tecnologie digitali e della telemedicina.

In tale prospettiva, il PNRR ha destinato risorse rilevanti al potenziamento della sanità territoriale, dell'assistenza domiciliare, della telemedicina e del Fascicolo sanitario elettronico, con l'obiettivo di migliorare accessibilità, continuità delle cure e personalizzazione degli interventi.

Guardando al futuro, se da un lato è necessario dare continuità agli investimenti del PNRR, vanno anche affrontati alcuni dei nodi più problematici del sistema più complessivamente considerato: le carenze del personale (non solo quello necessario per l'operatività delle strutture della sanità territoriale), le criticità che, caratterizzando i rapporti tra Centro e Regioni, limitano la capacità del sistema di attenuare i divari territoriali, le lunghe liste di attesa che di quelle diseguaglianze sono manifestazione, le anomalie da tempo segnalate nelle procedure di spesa in ambito sanitario.

1 Lo scenario: i fattori rilevanti, i divari territoriali, la centralità dell'assistenza territoriale

Al buon funzionamento del sistema sanitario concorrono plurimi fattori: se quello finanziario ha un rilievo certo non trascurabile, sono altrettanto rilevanti *governance*, organizzazione, prassi gestionali.

Fondamentali sono, in primo luogo, talune condizioni che, in Italia come in altri Paesi, incidono in modo significativo sulla capacità complessiva di soddisfare i bisogni di cura: livelli di finanziamento e spesa pubblica, numeri relativi al personale impegnato nel settore, livelli di posti letto disponibili. Si forniranno di seguito alcune informazioni, dando atto, con metodo comparatistico, quale è la situazione negli altri principali Paesi.

Non meno cruciale è l'adeguatezza del sistema di *governance* del settore, in particolare nell'assicurare che nell'accesso alle prestazioni sanitarie non si determinino diseguaglianze severe: i profondi divari territoriali di cui si darà atto attestano che sussistono rilevanti margini di miglioramento.

Altrettanto cruciale è la capacità del sistema di riorientare l'organizzazione tenendo conto dei cambiamenti che si registrano tanto nei bisogni di cura -fortemente in evoluzione per effetto del profondo processo di invecchiamento della popolazione e del conseguente aumento delle cronicità- quanto nelle modalità con cui le innovazioni tecnologiche e scientifiche consentono di fornire i servizi di assistenza: gli uni e gli altri hanno da tempo convinto della necessità di rafforzare l'assistenza territoriale, quella domiciliare e la telemedicina, su cui non poco ha infatti puntato il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Si darà quindi conto di seguito e nel successivo § 2 di quanto tali tendenze si sono sviluppate, delineando alcune prospettive evolutive nel successivo § 3.

1.1 Il principio universalistico, il riparto Stato-Regioni e i divari

La tutela della salute costituisce principio costituzionale di straordinaria rilevanza. Nel sancire che "*la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure agli indigenti*", l'art. 32 Cost. pone a carico delle istituzioni repubblicane il compito di organizzare i servizi necessari a salvaguardare e promuovere la salute, nella dimensione individuale e collettiva.

In attuazione del disegno costituzionale, con L. 833/78, i servizi sanitari sono stati organizzati nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), uno schema assicurativo pubblico costruito

sui *principi di universalità ed eguaglianza*. Per superare il precedente sistema corporativo basato sulle mutue, la riforma del 1978 ha infatti delineato la sanità pubblica come servizio universale, finanziato dalla fiscalità generale, fondato su principi di uguaglianza, equità e solidarietà. L'universalità del diritto è infatti il precipitato della stessa previsione costituzionale citata che lo qualifica come fondamentale diritto dell'individuo, in quanto tale comprensivo di un nucleo irriducibile. Il sistema è concepito per assicurare prestazioni sanitarie *uniformi* su tutto il territorio nazionale, senza che rilevi la condizione economica, sociale o lavorativa. Come si evidenzierà oltre, tuttavia, l'idea stessa del SSN quale sistema diretto ad assicurare una copertura universale e un accesso uniforme alle prestazioni sull'intero territorio nazionale deve oggi fare i conti con una delle principali criticità del sistema italiano, quella dei *significativi divari* che si registrano tanto nell'accesso quanto nella qualità delle prestazioni ricevute.
Un aspetto, quello dei divari, da mettere a fuoco tenendo conto delle importanti novità che, nella disciplina del settore, sono intervenute negli anni successivi alla citata riforma del 1978.
A partire dalle riforme degli anni Novanta, in particolare con i D. Lgs. 502/1992, 517/1993 e 229/1999, l'organizzazione del SSN è stata profondamente ripensata in omaggio a principi di più avanzato decentramento e di responsabilizzazione a livello regionale. Nel 2001, con la ridefinizione costituzionale delle attribuzioni in ambito sanitario tra Stato e Regioni, al riconoscimento di spazi di autonomia in capo alle seconde è corrisposta l'assegnazione allo Stato della potestà esclusiva di definire i livelli essenziali delle prestazioni (tradotti come Livelli Essenziali di Assistenza nel caso della sanità) monitorandone e verificandone l'effettiva attuazione. La riforma costituzionale del 2001, se ha infatti posto al centro del sistema sanitario le Regioni - cui spetta, in base all'art. 117, comma 3 Cost., la competenza concorrente per la «*tutela della salute*» - ha assegnato allo Stato, con lo stesso art. 117, al comma 2, lett. m, il compito di porre un argine alla differenziazione (organizzativa) individuando i livelli essenziali da garantire su tutto il territorio nazionale (si darà atto nel successivo § 1.4. delle debolezze che, in sede di attuazione di questo disegno di *governance* costituzionale, hanno connotato la capacità del sistema di attenuare i rischi di forte divaricazione tra le diverse aree del Paese quanto ad accesso ai servizi e relativa qualità; si tornerà quindi sul tema al § 3.5. per alcune prospettive evolutive).

1.2 L'impatto delle tendenze demografiche sui bisogni di cura e la necessità di rafforzare l'assistenza territoriale e domiciliare

Profondi anche i cambiamenti che, relativi agli stessi bisogni di cura da soddisfare, hanno posto la necessità di ridefinire aspetti decisivi dell'organizzazione del servizio sanitario. Un rilievo di

assoluta centralità è giocato, al riguardo, dall'andamento demografico, con un robusto e progressivo *invecchiamento della popolazione* cui ha fatto seguito una maggiore *incidenza delle condizioni di cronicità*. L'allungamento della vita attesa si accompagna del resto ad una crisi della natalità. I due fenomeni generano un contesto demografico sfavorevole: si stima che la percentuale di *over* 65 sul totale della popolazione passerà dall'attuale 24,3% al 34,6% nel 2051. Si tratta di cambiamenti che sempre più hanno persuaso della centralità di una *presa in carico integrata, continuativa e multidisciplinare del paziente* e della necessità quindi di una decisa valorizzazione e di un forte potenziamento, in seno al sistema sanitario, dell'assistenza territoriale e domiciliare.
La maggiore incidenza di patologie cronico-degenerative impone, inoltre, un aumento del fabbisogno di professionisti sanitari, in particolare infermieri, necessari per fronteggiare la crescente domanda di assistenza sanitaria, in particolare in ambito territoriale e domiciliare.
Le cennate variazioni dal lato della domanda di servizi — che "giustificano" un processo di de-ospedalizzazione - si collocano, peraltro, in un contesto di forte *mutamento tecnologico e di modifica delle modalità di produzione di servizi* dal lato dell'offerta. La digitalizzazione e l'introduzione di sistemi di IA, la medicina personalizzata e l'arrivo sul mercato di farmaci innovativi estremamente costosi sono tutte variabili da considerare nel valutare l'adeguatezza della rete di servizi e, in prospettiva, le possibili evoluzioni.
Di questi cambiamenti, come si dirà, anche il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha del resto tenuto conto nel definire alcune scelte di fondo degli interventi posti in campo nel settore sanitario.

1.2.1 Gli attori della sanità territoriale

Quanto alla sanità territoriale, la *governance* vede una pluralità di attori coinvolti. Fino alle riforme degli anni Novanta, i Comuni hanno giocato un ruolo chiave in quanto responsabili delle funzioni amministrative spettanti alle Unità Socio-Sanitarie Locali (USSL), l'articolazione territoriale del SSN più vicina ai cittadini, titolare sia dell'assistenza primaria sia dell'assistenza ospedaliera. È con la riforma dei primi anni Novanta (la cosiddetta "aziendalizzazione") che, anche per rispondere alle ingerenze della politica comunale nella gestione della sanità, l'azione dei Comuni viene contenuta e il baricentro della *governance* si sposta a livello regionale. Il quadro che viene delineato, almeno a livello legislativo, marca una separazione tra la sanità territoriale che spetta alle nuove Aziende Sanitarie Locali (ASL) e i servizi ospedalieri, che spettano alle nuove Aziende Ospedaliere (AO). Questo passaggio non è privo di conseguenze, perché alcuni

servizi tipicamente sociosanitari rimangono incardinati nei Comuni e, quindi, richiedono un forte coordinamento tra le nuove ASL e la politica comunale. Con la riforma introdotta dalla L. 502/1992, assumono un ruolo centrale i Distretti, le unità territoriali funzionali delle ASL cui è affidato il compito di gestire le cure primarie e di coordinare e promuovere l'integrazione fra servizi sanitari e servizi sociali.
Con il DM 77/2022, recante la riforma della sanità territoriale varata con il PNRR, il Distretto diventa ancor più il perno operativo dei servizi territoriali: l'obiettivo è tra l'altro che le prestazioni rese all'interno delle nuove strutture introdotte dal PNRR (di cui si dirà in seguito) siano integrate con l'attività del distretto stesso.
L'integrazione tra Comune e Distretto, da mero principio diventa obbligatoria ed organizzata attraverso il Comitato di Distretto, anche se la gestione operativa dei servizi resta in capo alla ASL. Come si dirà, i Distretti sanitari si avvalgono di numerose figure professionali, tra cui in particolare i medici di medicina generale (MMG), i pediatri di libera scelta (PLS), gli specialisti ambulatoriali, i medici di continuità assistenziale e di emergenza territoriale, insieme ad altre figure specialistiche. In termini di regime giuridico, queste figure sono liberi professionisti legati all'Amministrazione da un rapporto di lavoro regolato da accordi nazionali collettivi (ACN). Ne sono in vigore tre: uno per la medicina generale, uno per la pediatria e uno per la medicina specialistica.

1.3 La comparazione internazionale

Tanto accennato quanto a evoluzione normativa e *governance*, è utile volgere lo sguardo alle condizioni in cui versa il sistema sanitario italiano, procedendo ad una comparazione internazionale per alcuni fattori destinati significativamente a condizionarne i livelli di adeguatezza ed efficacia.

1.3.1 Le risorse finanziarie: l'andamento del finanziamento e della spesa

Quanto alle risorse finanziarie, il SSN è basato su un *fondo unico nazionale* ripartito fra le Regioni sulla base del criterio della quota capitaria corretto. Spetta principalmente allo Stato il finanziamento, mentre sono le Regioni ad erogare la spesa. Il *finanziamento* ha mostrato negli anni fasi di espansione e fasi di rallentamento. L'espansione degli anni Ottanta si è conclusa con la crisi finanziaria del 1992 e il conseguente periodo di convergenza ai criteri per la finanza pubblica imposti dal Trattato di Maastricht; la successiva ripresa si è aperta a metà degli anni Novanta ed è continuata fino alla severa crisi finanziaria del 2008-2009. Significativi aumenti si sono

registrati nel 2020, così come nel biennio 2021-22, tutti giustificati dalla necessità di arginare la diffusione della pandemia, anche se l'inflazione del biennio 2022-23 ne ha limitato la portata in termini reali, stimata, di recente, in poco più dell'1%, e con un'incidenza stabile sul PIL pari al 6,3-6,4%, a fronte di una media europea pari al 6,9%[1]. La legge di bilancio per il 2026, destina altri 2,4 miliardi di euro al finanziamento del SSN. Le nuove risorse si sommano a quelle già previste nella manovra precedente portando il totale dei fondi destinati alla sanità pubblica a 143,1 miliardi di euro nel 2026, circa 2.400 euro *pro-capite*.

Come detto, la *spesa sanitaria* origina invece dall'aggregazione delle decisioni di spesa maturate dentro le Regioni. I dati per confrontare la spesa sanitaria tra Paesi sono quelli forniti dall'OCSE, nell'ultimo rapporto *Health at a Glance*, pubblicato alla fine del 2025 con dati riferiti al 2024 (o l'ultimo anno disponibile più recente). La *spesa sanitaria pubblica pro-capite* in Italia è stata di 3.835 dollari, rispetto ad una media OCSE di 4.620 dollari. La Spagna, con un sistema sanitario molto simile al nostro, gestito a livello regionale e con un fondo unico nazionale, spende 3.893 dollari, un valore non dissimile da quello registrato in Italia. Per una valutazione complessiva, la *spesa privata pro-capite* in Italia raggiunge i 1.330 dollari, contro la media OCSE di 1.347; la Spagna registra un valore ancora più alto di 1.462 dollari.

La spesa pubblica è largamente prevalente in tutti i Paesi e finanzia servizi differenti rispetto alla spesa privata. La media OCSE è il 77,4% della spesa sanitaria complessiva: in Italia è il 74,3% (un dato sostanzialmente stabile in chiave storica[2]), in Spagna un po' più basso, 72,8%. Paesi come la Francia e la Germania, i cui sistemi sono basati su assicurazioni sociali obbligatorie, spendono molto di più, in particolare nella componente pubblica: la spesa pubblica in Germania si attesta a 8.080 dollari e in Francia a 6.219. Per converso, la spesa privata è 1.285 e 1.148 dollari, rispettivamente per Germania e Francia[3]. La quota del pubblico è 86,3% per la Germania e 84,4% per la Francia. Questi valori si riflettono anche sulla *spesa in percentuale del Pil*. Per l'Italia, la spesa sanitaria pubblica è stimata al 6,3% del Pil e quella privata al 2,2%. I dati medi dell'OCSE sono rispettivamente 7,1% e 2,2%. La Spagna registra 6,7% e 2,5%, la Germania 10,6% e 1,7%, la Francia 9,7% e 1,8%.

La conclusione generale è che — considerando sia la spesa pubblica che quella privata — il nostro paese spende relativamente poco per la sanità se confrontato con altri Paesi con sistemi sanitari organizzati in modo diverso rispetto al nostro. Quando lo si confronta con un Paese simile dal punto di vista organizzativo (la Spagna), le differenze quasi scompaiono e la spesa privata è addirittura più contenuta.

1.3.2 Le risorse fisiche: posti letto e personale

La spesa è un indicatore di per sé ancora grezzo. Le decisioni di spesa riguardano gli input del processo di produzione di servizi sanitari. I principali input mappati dalle statistiche internazionali sono i posti letto ospedalieri e il personale. Da tempo, in tutti i Paesi è in atto una *riduzione della capacità produttiva ospedaliera attraverso la contrazione del numero di posti letto sulla popolazione*. In questo processo, a fronte di uno standard nazionale fissato a 3,7 posti letto per mille abitanti (DM 70/2015), in base ai dati OCSE l'Italia si caratterizza per un numero di posti letto inferiore alla media OCSE (3 contro 4,2 per mille abitanti), comunque molto simile al dato della Spagna (2,9 per mille abitanti), certamente inferiore al dato tedesco (7,7) e francese (5,4). Probabilmente come risultato della più elevata numerosità dei letti negli altri Paesi, l'appropriatezza delle ospedalizzazioni risulta da noi migliore: le ospedalizzazioni per diabete, tipicamente inappropriate, sono solo 31 ogni 100 mila abitanti in Italia, contro una media OCSE di 111; la Germania, con tanti posti letto, ne registra 180, mentre la Spagna solo 62.

1.3.2.1 Medici e infermieri: numeri, anzianità, retribuzioni. Il calo dei MMG e dei PLS

Sul fronte delle risorse umane, in base ai confronti internazionali, *l'Italia ha una forza lavoro sbilanciata*: un numero di medici non inferiore alla media dei paesi OCSE, pochi medici generalisti e tanti specialisti, un numero decisamente inferiore di infermieri.

L'Italia ha un *numero di medici* per 1.000 abitanti superiore alla media UE: 5,35 medici contro i 4,07 della media europea.

Presenta invece un *numero di infermieri insufficiente*, con 6,86 infermieri ogni 1.000 abitanti, nettamente inferiore alla media UE di 8,26. Questo si traduce in un *gap* negativo di -1,40 infermieri ogni 1.000 abitanti rispetto alla media europea. Conseguentemente, il rapporto tra infermieri e medici in Italia è tra i più bassi in Europa (1,3) ed è inferiore alla media OCSE (2,1), indicando uno squilibrio nell'organizzazione del personale sanitario.

Per quanto attiene alla *distinzione tra generalisti e specialisti*, l'Italia è caratterizzata da una percentuale di medici specialisti sul totale di gran lunga maggiore rispetto alla media OCSE e, per converso, per un numero di medici generalisti di gran lunga inferiore. Il dato 2023 indica 81 specialisti contro 12 generalisti in Italia ogni 100 medici, contro una media OCSE di 65 specialisti contro 21 generalisti[4]. In particolare, la figura del medico generalista in Italia fa riferimento al *Medico di Medicina Generale* (MMG) e, per i bambini, al *Pediatra di Libera Scelta* (PLS), figure cardine del sistema sanitario territoriale perché esercitano attività di prevenzione e promozione della salute per i propri assistiti gestendo le patologie che non

richiedono ospedalizzazione. In Italia, dal 2013 al 2023 il numero dei MMG si è ridotto di 7.220 unità (dagli oltre 45 mila del 2013 ai 38 mila del 2023) e quello dei PLS di 999 unità. Nel confronto con il resto d'Europa, in Italia i MMG sono 68,1 ogni 100 mila abitanti, meno della Germania 72,8 e della Francia 96,6. A fronte di un numero di medici che tende costantemente a diminuire negli anni in ogni regione, il rapporto tra cittadini assistibili e MMG è conseguentemente in aumento.
Per effetto delle politiche del personale degli ultimi anni, *il personale medico e infermieristico è in Italia più anziano* che negli altri Paesi europei. Circa il 44% dei medici ha 55 anni o più, rispetto a una media del 32%-35% in Paesi come Germania, Spagna e Francia.
Un argomento che spesso viene utilizzato è che il personale medico in Italia è malpagato. Sulla base dei dati OCSE, la *remunerazione dei medici specialisti* è 2,8 volte il salario medio (in linea con la media OCSE e non distante dal dato tedesco di 3,2 volte, superiore invece sia al dato spagnolo che a quello francese, rispettivamente 2,6 e 2,3). La *remunerazione degli infermieri* è invece 0,9 volte il salario medio, un dato inferiore alla media OCSE di 1,2 volte, al dato tedesco (1,2) e spagnolo (1,3) ma simile al dato francese (1).

1.3.3 I risultati: gli *outcomes* di salute e l'accessibilità dei servizi

La *vita attesa a 60 anni* ci colloca tra i Paesi più longevi al mondo. I dati OCSE suggeriscono 19,3 anni in buona salute e 6,7 ulteriori con qualche limitazione, per un totale di 26 anni ulteriori. Francia e Spagna presentano situazioni non dissimili, con 19,8 e 20,1 anni in buona salute, seguiti da 7 e 6,9 anni con limitazioni. La Germania presenta un dato peggiore, con 18,3 anni in buona salute e 6,6 con limitazioni. La media OCSE è inferiore a tutti i Paesi menzionati.
Per quanto concerne i problemi di *accessibilità dei servizi*, nonostante tutte le difficoltà legate alle aree interne del paese, l'OCSE stima che solo il 4,3% di chi vive in un'area rurale nel 2023 non riusciva a raggiungere un ospedale entro 45 minuti in automobile, contro una media dei Paesi OCSE di quasi il 17%. In Spagna, il dato raggiunge il 23,8%.

1.4 I divari fra e dentro le Regioni

Le medie nazionali nascondono però una variabilità interna molto accentuata lungo le stesse dimensioni, dalla spesa agli *outcomes* di salute. Le differenze negli esiti, prima ancora che nella spesa, tradiscono l'idea stessa del Servizio sanitario nazionale quale sistema diretto ad assicurare una copertura universale e un accesso uniforme alle prestazioni sull'intero territorio nazionale in risposta al mandato costituzionale.

1.4.1 Determinanti sociali di taluni divari: i diversi livelli di partecipazione allo *screening* mammografico

Quanto agli *outcomes*, è utile considerare che non tutti i divari sono imputabili a obiettive differenze nella qualità dei servizi resi nelle singole Regioni.
Anche con l'intento di individuare soluzioni che li attenuino, è importante comprendere cosa c'è dietro ai singoli divari negli esiti di salute e nell'accesso alle cure.
Non va trascurato il rilievo talvolta giocato dai fattori che la letteratura epidemiologica identifica come *determinanti sociali della salute*[5].
Il ruolo di questi determinanti sociali emerge con forza quando si discute, ad esempio, dell'accesso alla *prevenzione*. Nonostante la disponibilità di programmi gratuiti offerti dal SSN, nel biennio 2022-2023, 7 donne italiane su 10, nella fascia d'età 50-69 anni, hanno avuto accesso a uno *screening* mammografico biennale; soltanto cinque su dieci lo hanno fatto nell'ambito di un programma organizzato dal servizio sanitario. Ma dietro questa media nazionale si celano scarti territoriali profondissimi. In Friuli-Venezia Giulia, Regione guida, 9 donne su 10 hanno partecipato allo *screening* mammografico, quasi sette aderendo a un programma strutturato. All'estremo opposto, in Calabria, appena 2 donne su 10 si sono sottoposte a un controllo e soltanto una lo ha fatto all'interno di un percorso organizzato. I dati disponibili mostrano un forte gradiente legato all'istruzione, con le donne più istruite che mostrano probabilità di accesso ai servizi maggiori.

1.4.2 I divari nell'aspettativa di vita

Solo in parte spiegabile in termini analoghi è il divario riguardante la stessa aspettativa di vita: continua a essere diversa nelle diverse aree del Paese. In generale, come già osservato, l'Italia è un Paese tra i più longevi. L'*aspettativa di vita alla nascita* (differente dall'aspettativa di vita a 60 anni) si colloca a 82,7 anni a livello nazionale. Ma esplorando le diverse aree del Paese, emerge che, nel 2023, nel Trentino-Alto Adige l'aspettativa di vita era di 84,3 anni, in Lombardia 83,9, nel Veneto 83,4; in Calabria, Sicilia e Campania si fermava rispettivamente a 82, 81,8 e 81,4 anni. L'aspettativa di vita è tuttavia, come anticipato, un indicatore che sconta, oltre all'accesso e alla qualità dei servizi sanitari, numerosi altri fattori, non ultimi i c.d. determinanti sociali.

1.4.3 I divari nel rispetto dei LEA

Un indicatore di sintesi più appropriato per cogliere le differenze nella disponibilità dei servizi fra Regioni è il *rispetto dei Livelli Essenziali di Assistenza* (LEA) monitorato dal Ministero

della Salute. Ancora nel 2019, quando il rispetto dei LEA era misurato tramite la cosiddetta «Griglia Lea» — che assegnava un punteggio complessivo con la qualificazione di «adempiente» o «non adempiente» per ciascuna Regione —, la Calabria risultava inadempiente con un punteggio di 125; le Regioni adempienti più virtuose erano Veneto e Toscana con 222 punti. Nel 2022, nonostante l'introduzione di un Nuovo Sistema di Garanzia (NSG), la Calabria (con la Sardegna e la Sicilia) continuava a presentare un punteggio insufficiente in taluni ambiti (quello distrettuale e quello della prevenzione); punteggi non sufficienti si registravano, per alcune aree del servizio sanitario, per Abruzzo, Molise e Campania[6]. Queste persistenti differenze**,** segno di difficoltà a garantire l'effettività del diritto, sono uno dei punti più critici dell'attuale assetto del Servizio sanitario nazionale.

1.4.4 I divari di qualità delle strutture ospedaliere

Indicatori ancora più precisi delle differenze nella disponibilità e nella qualità dei servizi sanitari fra territori, anche dentro le Regioni, sono forniti dal Programma Nazionale Esiti (PNE)[7]. Come illustrato in Parte I, Cap. 1, § 1.7, il PNE di Agenas valuta 1.117 strutture di ricovero sulla base di 218 indicatori in 8 aree cliniche (cardiocircolatorio, nervoso, respiratorio, chirurgia generale, chirurgia oncologica, gravidanza e parto, osteomuscolare, nefrologia): solo 15 ospedali raggiungono livelli "alto" o "molto alto" in almeno 6 aree su 8, concentrati in Lombardia (5), Veneto (3) ed Emilia-Romagna (2). Unica eccezione meridionale: l'AOU Federico II di Napoli (7 aree su 8). Il 20% delle strutture risulta sotto standard; la Campania presenta il quadro più critico con 51 strutture insufficienti.

1.4.5 Il circolo vizioso della mobilità sanitaria interregionale e gli accordi bilaterali tra Regioni

È quanto spiega, ancorché solo in parte (cfr. successivo § 3.3.3.), la forte tendenza dei cittadini meridionali a varcare i confini regionali per curarsi altrove. Secondo le rilevazioni Agenas sul fenomeno della mobilità sanitaria, nel solo 2022 quasi 629.000 pazienti italiani hanno deciso di farsi curare in una regione diversa da quella di residenza; quasi la metà di essi, il 44%, proveniva dal Sud.

La mobilità sanitaria interregionale ha tuttavia assunto in Italia dimensioni che, se certo riflettono le severe diseguaglianze nell'offerta di servizi sanitari tra le varie Regioni, sono anche il frutto di distorsioni su cui è necessario intervenire.

Per effetto della mobilità il cittadino riceve prestazioni sanitarie in una regione diversa da quella di residenza, diritto garantito dalla Costituzione per accedere a cure migliori, centri specializza-

ti o per non subire le conseguenze di lunghe liste d'attesa: genera flussi economici compensativi tra le Regioni che erogano le cure a non residenti e quelle da cui provengono i pazienti. Tra le Regioni più attrattive Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, nelle quali si concentra il 95,1% del saldo attivo della mobilità sanitaria; tra quelle a mobilità passiva, Campania, Calabria, Sicilia, Puglia.

Nel 2023, la mobilità sanitaria in Italia ha raggiunto il valore record di € 5,15 miliardi con un flusso rilevante di pazienti e di risorse economiche in uscita dal Mezzogiorno verso le tre Regioni indicate: oltre la metà delle risorse stesse sono peraltro dirette alle strutture sanitarie private operanti nelle Regioni stesse (nel 2023, 1.966 milioni, pari al 54,5%, contro i 1.643 milioni, pari al 45,5%, destinati alle strutture pubbliche). I saldi tra mobilità attiva e passiva sono eloquenti: a fronte della Lombardia, con un saldo positivo di 645,8 milioni, la Calabria ha un passivo di 326,9 milioni, la Campania di 306,3, la Puglia di 253,2, la Sicilia di 246,7[8].

Tanto più in considerazione delle dimensioni indicate, il fenomeno innesca un *circolo vizioso* acuendo i divari esistenti e impoverendo ulteriormente i servizi sanitari delle Regioni del Sud: registrando saldi ampiamente negativi, le stesse perdono infatti risorse necessarie per riorganizzare i servizi sui territori, vedono migrare verso le strutture delle altre Regioni i medici e le alte professionalità di cui pure dispongono, subiscono un depauperamento complessivo della capacità di fornire prestazioni.

Senonché, la mobilità -se certo è principalmente legata allo squilibrio tra strutture operanti nelle Regioni del Centro-Sud che subiscono la fuga (spesso connotate da carenze organizzative, lunghe liste di attesa, criticità storiche nei livelli di assistenza) e quelle che invece funzionano nelle Regioni di arrivo (caratterizzate, invece, da specializzazioni avanzate, maggiore dotazione tecnologica, minori tempi di attesa)- *non sempre si manifesta con riferimento a prestazioni specialistiche d'avanguardia*, rinvenibili solo in alcune strutture di eccellenza di altre Regioni; *riguarda, assai di frequente, prestazioni a bassa complessità*, ordinarie, quasi routinarie, in relazione alle quali la migrazione di pazienti e con loro degli stessi medici è assai meno comprensibile.

In questa prospettiva, la legge di bilancio per il 2025 (L. 207/2024) ha imposto alle Regioni di concludere *accordi bilaterali* -tanto con le Regioni confinanti quanto con quelle con cui si registrano flussi rilevanti di mobilità- con cui disciplinare aspetti fondamentali quali i volumi di prestazioni erogabili. L'obiettivo non è impedire la mobilità quanto modificarne il funzionamento, rendendolo un sistema regolato *ex ante* tramite accordi bilaterali obbligatori, con l'obiettivo di evitarne le distorsioni, contenere la spesa, riequilibrare i divari tra i sistemi sanitari regionali. Scontato che alla stipula degli accordi va affiancata, per le Regioni del Sud, un'adeguata riorganizzazione dell'offerta dei servizi nei rispettivi territori.

1.4.6 Liste d'attesa e divari nell'accesso ai programmi di prevenzione

Strettamente connesso al tema della mobilità è quello delle liste di attesa: è di frequente una delle ragioni per cui si decide di recarsi fuori Regione.
Tra le più severe criticità, le liste d'attesa si collocano in cima alle principali preoccupazioni: i tempi per esami diagnostici, visite specialistiche e interventi chirurgici superano frequentemente i limiti previsti dalla normativa nazionale (si veda *infra* § 3.5.2). Questo produce ritardi nelle diagnosi, peggioramenti clinici e un crescente ricorso al settore privato, accessibile solo a chi può sostenerne i costi.
Nel 2023 circa il 7,3% degli italiani ha rinunciato a cure sanitarie necessarie per ragioni economiche, logistiche o per eccessiva attesa. Il fenomeno è peraltro più marcato nel Mezzogiorno e tra le fasce di reddito più basse, alimentando una frattura sociale e sanitaria sempre più profonda.

1.4.7 I divari di spesa, posti letto, personale sanitario

Passando agli *input*, un fattore di differenziazione è quello che riguarda la spesa. La media nazionale è pari a 2.253 euro *pro capite* considerando i dati di spesa forniti dalla RGS, con variazioni relativamente ampie tra regioni (se lette sul *pro-capite*): da 2.499 euro per il Molise a 2.097 euro per la Campania se si considerano solo le Regioni a Statuto ordinario; la spesa massima è registrata nella Provincia Autonoma di Bolzano, dove raggiunge i 2.859 euro (con un coefficiente di variazione del 9%).[9] Ma la differenziazione della spesa nasconde le differenze nelle scelte relative ai fattori di produzione dei servizi, scelte che si riflettono nella *composizione della spesa* mappata dalla Ragioneria Generale dello Stato nei suoi rapporti di monitoraggio. Per esempio, considerando l'ultimo rapporto disponibile, la *spesa per i redditi da lavoro dipendente* pesa per il 37,9% nel caso delle autonomie speciali (con una punta del 50% nella Provincia Autonoma di Bolzano) e solo il 25% in Molise e nel Lazio. La *spesa per i prodotti farmaceutici* arriva al 14,5% in Campania, ma è solo il 7,9% nella Provincia Autonoma di Bolzano. La *spesa per l'acquisto di prestazioni sociali da privato* si attesta al 31% in Molise, al 29% nel Lazio e al 26% in Lombardia, mentre in Toscana e in Umbria è solo l'11,6%, a Bolzano il 9,3% e in Valle d'Aosta il 6,9%. Queste differenze sono il risultato di scelte organizzative differenti nella produzione di servizi, a fronte di standard nazionali che dovrebbero in qualche modo "omogeneizzare" le Regioni.
Per quanto attiene al *numero di posti letto per abitanti*, a fronte della media nazionale indicata nel precedente § 1.3.2. (3 posti letto per 1000 abitanti), si va dai 4,43 posti letto ogni 1000 in Lombardia ai 2,8 posti letto della Calabria. Per quanto riguarda la *dislocazione del personale sanitario*

nelle diverse aree del Paese, alla fine del 2022 in Italia presso le strutture sanitarie pubbliche operavano in media 123 addetti ogni 10.000 abitanti. Tale dato riflette tuttavia situazioni molto diverse per macroarea: alla dotazione più elevata delle regioni del Nord Est (152 addetti ogni 10.000 abitanti) si contrappone quella del Mezzogiorno (109), mentre le Regioni del Nord Ovest e del Centro risultano sostanzialmente allineate al dato medio nazionale[10].

1.4.7.1 Divari e piani di rientro

All'attenuazione dei divari cui si è fatto riferimento non hanno concorso in modo significativo i cosiddetti Piani di rientro, previsti nel 2004, avviati nel 2006 e potenziati nel 2009.[11]
Sono accordi tra il Governo (il Mef per la parte finanziaria e il Ministero della Salute per i LEA) e le Regioni che registrano disavanzi di una certa entità nei conti della sanità. Con i Piani lo Stato è intervenuto per contenere le sacche enormi di inefficienze implicite nei livelli di spesa regionali. L'obiettivo è stato e continua ad essere duplice: ripristinare l'equilibrio finanziario strutturale nelle Regioni con disavanzi eccessivi e, allo stesso tempo, migliorare la *performance* regionale nell'erogazione dei LEA[12].
La valutazione dell'esperienza dei Piani ha raggiunto un certo grado di consenso. Sul *piano finanziario*, il bilancio dell'esperienza pluriennale dei Piani di rientro è senza alcun dubbio positivo: il disavanzo annuale è sceso dai 6 miliardi all'anno registrato al momento del loro avvio a circa 1 miliardo già a partire dal 2014, con una dinamica ancora decrescente negli anni successivi (anche se i disavanzi regionali hanno ripreso a crescere negli ultimi anni).[13] Sul *piano della qualità del servizio sanitario assicurato*, nelle Regioni sottoposte a Piani di rientro il servizio sanitario continua, tuttavia, a presentare criticità, segno che i Piani non sono riusciti a colmare i divari in termini di *performance*. In generale, se i risultati sul lato economico-finanziario sono stati netti ed evidenti, non altrettanto può dirsi sul versante della qualità delle prestazioni assistenziali.

1.4.8 Le condizioni del Servizio sanitario nazionale e il PNRR

Riassumendo, le riforme del PNRR si sono collocate in uno scenario caratterizzato:

i) da una *modifica strutturale della domanda di servizi*, dovuta principalmente all'invecchiamento e alla diffusione delle cronicità; altrettanto strutturale e rapida la *modifica delle tecnologie* di produzione almeno di alcuni servizi;
ii) dall'esigenza conseguente di riconoscere centralità ad una *presa in carico integrata, continuativa e multidisciplinare del paziente* e di valorizzare, quindi, la rete dei servizi territoriali e domiciliari, tuttavia largamente mancante e inappropriata: una condizione che — da un

lato — vincola gli ospedali nelle dimissioni di pazienti ormai stabilizzati con bisogni di cure a bassa intensità e — dall'altro — mette in affanno le strutture dell'emergenza e dell'urgenza (pronto soccorso);

iii) da *divari territoriali profondi* nell'accesso ai servizi e nella loro qualità, non solo secondo la classica direzione Nord-Sud fra Regioni, con un gradiente che vede la qualità peggiorare man mano che ci si sposta verso il Mezzogiorno, ma anche tra il centro e la periferia. Le differenze generano migrazioni soprattutto interregionali, le cui dimensioni sono in parte dovute agli stessi squilibri nell'offerta del servizio nelle diverse aree del Paese;

iv) da una *rete ospedaliera* che — a dispetto di quanto stabilito dal DM 70/2015 — è ancora inadeguata ed inefficiente nella scala di alcune strutture;

v) da chiari *vincoli di finanza pubblica* che, in disparte le condizioni eccezionali che hanno caratterizzato il periodo pandemico e gli anni del PNRR, limitano la struttura di offerta pubblica esigendo che la stessa sia più rispondente a reali bisogni.

La pandemia da COVID-19 ha ulteriormente messo in evidenza alcune delle indicate debolezze strutturali del sistema sanitario:

- quelle della sanità territoriale;
- la scarsità di strutture intermedie tra ospedale e domicilio;
- la difficoltà nel tracciare e seguire i pazienti cronici e fragili sul territorio.

Proprio queste criticità hanno indotto a indirizzare le principali risorse che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha destinato alla sanità al potenziamento della medicina territoriale, dell'assistenza domiciliare, della telemedicina, della prevenzione e presa in carico personalizzata.

2 Le misure del PNRR

Il PNRR ha dedicato la Missione 6 alla Salute. L'obiettivo, come chiarito, è stato di adeguare il SSN ai nuovi bisogni di salute e di garantire un approccio integrato alla cura del paziente, rafforzando l'assistenza territoriale e domiciliare, integrando servizi sanitari e sociali, informatizzando i processi clinico-assistenziali.

In tale prospettiva, con l'intento di definire un modello omogeneo sul territorio nazionale, il Ministero della Salute ha emanato il DM 77/2022, con cui sono state ridisegnate le funzioni del Distretto e definiti gli standard qualitativi, organizzativi, tecnologici e quantitativi delle strutture dell'assistenza territoriale e del sistema di prevenzione.

Le forme di assistenza su cui il PNRR ha puntato finanziandole sono principalmente le seguenti:

Case della Comunità, Ospedali di comunità, Centrali operative, Unità di continuità assistenziale, Infermiere di famiglia, Assistenza domiciliare integrata, Prevenzione, Rete delle cure palliative, Telemedicina e strumenti informatici. Se ne passeranno in rassegna di seguito le principali.
In particolare, il Piano, dopo le intervenute rimodulazioni, prevede *1.038 Case della Comunità*, almeno *307 Ospedali di comunità*, con un finanziamento di 2 miliardi di euro per le prime e di circa 1 miliardo per i secondi, assegnati alle Regioni come soggetti attuatori, con una quota maggiore al Mezzogiorno.
Quanto all'*assistenza domiciliare integrata* (misura per la quale sono stati assegnati alle Regioni circa 3 miliardi, di cui quasi il 43% a quelle del Mezzogiorno), l'obiettivo perseguito è che entro il 2026 sia trattato in ADI il 10% degli over 65 anni.
Importanza centrale è assegnata alla *telemedicina* e alla più avanzata diffusione del *fascicolo sanitario elettronico*, con un obiettivo entro il 2026 di almeno 200 mila persone assistite con strumenti di telemedicina e di un aumento nell'utilizzo e nell'alimentazione del fascicolo dati da parte dei MMG (85% dei MMG che aggiornano il FSE).

2.1 Le Case della Comunità (CdC) e la presa in carico

Secondo quanto previsto nel DM 77/2022, la CdC è il luogo fisico, di prossimità e di facile individuazione, al quale i cittadini possono accedere per bisogni di salute che richiedono assistenza sanitaria e sociosanitaria a valenza sanitaria, offrendo i necessari collegamenti con i servizi sociali per gli interventi socioassistenziali. L'obiettivo è che sia una struttura facilmente riconoscibile, accessibile e raggiungibile dalla popolazione di riferimento. Il modello organizzativo si articola in CdC *hub* e CdC *spoke* ed è parte della più ampia rete di offerta dei servizi sanitari, sociosanitari e socioassistenziali. Presso le CdC va erogata una serie di servizi obbligatori, facoltativi e raccomandati tramite la presenza continuativa di personale medico ed infermieristico, secondo combinazioni variabili tra *hub* e *spoke*.
La CdC deve assicurare la presa in carico attraverso il Punto unico di accesso (PUA), un luogo dove cittadini anche con bisogni complessi (anziani, disabili, fragili) trovano accoglienza, informazione e orientamento per ottenere risposte coordinate, tramite una valutazione multidimensionale e la creazione di un progetto personalizzato.
All'interno delle Case della Comunità l'attività va organizzata in modo tale da permettere un'azione d'*équipe* tra più figure professionali (MMG, PLS, Specialisti ambulatoriali interni, infermieri e altri professionisti della salute). Il DM 77/2022 prevede, in particolare, una presenza medica pari a 24 ore al giorno per 7 giorni a settimana nelle CdC *hub* e almeno 12 ore al giorno per 6 giorni a

settimana per le CdC *spoke*. La presenza infermieristica è prevista per almeno 12 ore al giorno per 7 giorni a settimana nelle CdC *hub* e almeno 12 ore al giorno per 6 giorni a settimana per le CdC *spoke*.
Il monitoraggio del DM 77/2022 ha evidenziato come la carenza di risorse umane mediche ed infermieristiche rappresenti il principale ostacolo al pieno funzionamento delle Case della Comunità (così come degli Ospedali di Comunità) nelle modalità previste dalla riforma dell'assistenza territoriale definita dal DM 77/2022.

2.2 La casa come primo luogo di cura e la telemedicina

Come si è anticipato, il PNRR punta sul potenziamento dell'assistenza domiciliare e della telemedicina.
Si tratta di obiettivi che tengono conto della composizione della popolazione, dell'avanzato fenomeno di invecchiamento della stessa, delle future proiezioni demografiche.

2.2.1 Assistenza domiciliare

Quanto all'assistenza domiciliare, obiettivo del PNRR è il potenziamento delle cure domiciliari nella popolazione *over* 65, con la presa in carico di almeno 1.487.590 pazienti *over* 65, corrispondente al 10% della popolazione anziana (in linea con le migliori prassi europee), rispetto a una media del 5% rilevata nel 2019, pari a 645.590 assistiti *over* 65.
Dal Monitoraggio 2024, rilevato a marzo 2025, a livello nazionale, emerge che il numero di assistiti over 65 ha superato il *target* previsto, con una percentuale di raggiungimento pari al 119,2% rispetto al valore atteso. Infatti, sono stati presi in carico 1.546.443 assistiti *over* 65. Già nel 2024, quindi, la percentuale di popolazione over 65 presa in carico con una o più prestazioni erogate nell'anno di riferimento risulta pari al 10,9%.
Dal *report* al 30 giugno 2025 emerge che la copertura dell'Assistenza domiciliare integrata (ADI) appare formalmente garantita in tutti i distretti, anche se con differenze significative nella qualità dei servizi offerti.[14]
Sul tema si impone, tuttavia, un *approccio pragmatico* che, al di là del dato formale della "presa in carico", valuti la qualità dei servizi offerti, soprattutto in relazione alla integrazione tra la componente sanitaria e quella socio assistenziale che deve attraversare tutti i livelli: quello organizzativo delle competenze amministrative; quello della programmazione, del finanziamento, di erogazione dei servizi e di controllo sulla qualità ed appropriatezza delle prestazioni di cura ed assistenza.[15]

2.2.2 Telemedicina

La telemedicina è un sistema che utilizza infrastrutture tecnologiche idonee a garantire la medesima qualità delle cure tradizionali, superando le barriere geografiche e temporali. La tecnologia diventa così uno strumento per rendere il diritto alla salute più equo e accessibile. La Piattaforma nazionale di telemedicina (PNT), sviluppata da AGENAS in qualità di Agenzia Nazionale per la Sanità Digitale, rappresenta oggi una realtà concreta che cambia il modo in cui i cittadini possono accedere alle cure mediche. La piattaforma si basa su un'architettura che combina coordinamento nazionale e gestione regionale.

AGENAS gestisce centralmente l'Infrastruttura nazionale di telemedicina, mentre ogni Regione e Provincia Autonoma implementa la propria Infrastruttura Regionale, perché possano essere garantiti uniformità degli *standard* e rispetto delle specificità territoriali.

I servizi erogabili attraverso le infrastrutture regionali sono:

- la *televisita*, che consente consultazioni mediche complete a distanza, mantenendo la stessa qualità dell'incontro in presenza;
- il *teleconsulto*, che facilita la collaborazione tra professionisti sanitari, permettendo ai medici di confrontarsi sui casi clinici per offrire le migliori cure possibili;
- la *teleassistenza*, che fornisce supporto continuativo ai pazienti, particolarmente utile per chi necessita di assistenza costante;
- il *telemonitoraggio*, che permette il controllo dei parametri di salute sia per situazioni di bassa complessità sia per pazienti che richiedono cure più specialistiche.

Il progetto coinvolge le strutture e gli operatori sanitari pubblici su tutto il territorio nazionale. Al fine di permettere l'erogazione capillare dei servizi di telemedicina le strutture sanitarie pubbliche e i medici convenzionati (medici del ruolo unico, medici specialisti, pediatri di libera scelta) possono contare sulla dotazione di postazioni di lavoro dedicate alla telemedicina su tutto il territorio nazionale. Le apparecchiature di diagnostica di primo livello individuate ai sensi dell'art. 1, comma 449, L. 27 dicembre 2019, n. 160, ed utilizzate dai MMG e dai PLS, devono infatti essere compatibili ed integrarsi con la piattaforma nazionale di telemedicina e con i servizi di telemedicina previsti dalla Componente 1 della Missione 6 del PNRR, nonché con il fascicolo sanitario elettronico (FSE).

Dal punto di vista clinico, la PNT facilita la continuità delle cure attraverso l'integrazione con il fascicolo sanitario elettronico 2.0, l'ecosistema dei dati sanitari e il sistema tessera sanitaria. Il progetto è sostenuto da investimenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

2.3 Ospedali di comunità (OdC)

L'Ospedale di comunità è una struttura sanitaria di ricovero destinata a svolgere una funzione intermedia tra il domicilio e il ricovero ospedaliero. L'obiettivo è quello di evitare ricoveri ospedalieri impropri oppure di favorire dimissioni protette in luoghi più idonei a soddisfare fabbisogni sociosanitari, di stabilizzazione clinica, di recupero funzionale.
Su 428 Ospedali di Comunità complessivamente programmati, finanziabili mediante risorse PNRR, e censiti nel sistema di monitoraggio ReGis, almeno 307 sono da realizzare ed attrezzare tecnologicamente entro il 30 giugno 2026 per ottenere i finanziamenti PNRR, all'esito delle rimodulazioni negoziate con la Commissione europea.
L'obiettivo complessivo per dare piena attuazione agli standard del DM 77/2022 è tuttavia quello di realizzare 592 Ospedali di Comunità mediante ricorso a finanziamenti integrativi diversi dai fondi PNRR.
Il DM 77/2022, a regime, prevede una disponibilità di 0,2 posti letto in ospedali di comunità ogni 1.000 abitanti, pari a quasi 12.000 posti letto totali in Italia, utili a gestire pazienti con contesti ad alta complessità ma bassa intensità di cura.

3 Le prospettive future

Il SSN italiano si trova dinanzi a un bivio: la sua sostenibilità dipende, in primo luogo, dalla capacità di proseguire nel processo di riforma e di riorganizzazione della medicina territoriale, così come dell'assistenza domiciliare. Il PNRR ha offerto un'occasione importante per affrontare alcuni nodi: senza misure strutturali e continue oltre il 2026, gli interventi finanziati e avviati, a partire dalle nuove strutture della medicina territoriale, rischiano di non essere adeguatamente utilizzati.
Come messo in risalto nel § 1, persistono, in una prospettiva più ampia, criticità che si estendono all'intero sistema sanitario nazionale: se alcune sono in parte affini a quelle che affliggono il sistema di sanità territoriale, come accade per le carenze e il regime del personale sanitario, altre colpiscono il sistema sanitario nazionale nel suo carattere universalistico. Il riferimento è ai profondi divari territoriali nell'accesso ai servizi e nella loro qualità, a sua volta causa di fenomeni che, come ricostruito al § 1.4.5. nel riportare dati relativi alla mobilità interregionale, hanno assunto dimensioni che ne attestano l'insostenibilità.
Di seguito, pertanto, formulate talune *prospettive volte ad imprimere continuità a quanto realizzato con il PNRR*, dal funzionamento delle strutture della sanità territoriale al consolidamento

della medicina domiciliare e della telemedicina, si prenderanno in considerazione *nodi più ampi del sistema sanitario*, dalle *carenze del personale* (non solo quello necessario per l'operatività di Case della Comunità, Ospedali della Comunità, servizi di assistenza domiciliare) alle criticità che caratterizzano i rapporti tra Centro e Regioni, limitando la capacità del sistema di attenuare i *divari territoriali*, alle *lunghe liste di attesa* che di quelle diseguaglianze sono manifestazione, fino ad alcune anomalie da tempo segnalate nelle *procedure di spesa* in ambito sanitario.

3.1 Rendere funzionanti le nuove strutture della medicina territoriale

Le nuove strutture previste dal PNRR — in particolare, Case della Comunità e Ospedali della Comunità — non potranno essere operative senza un rafforzamento del personale sanitario. L'attuale sistema formativo e contrattuale non è in grado di sostenere questi numeri, e si rischia di creare strutture nuove ma vuote.

3.1.1 Colmare i fabbisogni aggiuntivi di personale posti dal PNRR: infermieri e operatori

Il funzionamento delle nuove strutture della medicina territoriale pone in primo luogo l'esigenza di stimare e soddisfare l'esigenza di fabbisogni aggiuntivi di personale sanitario.
Secondo una recente misurazione, tenendo conto degli standard ministeriali, *sarà necessario un numero compreso tra 19.500 e 27.000 infermieri e tra 6.300 e 11.600 operatori sociosanitari* e addetti alla riabilitazione, con numeri più alti al Mezzogiorno, dove il PNRR ha finanziato l'attivazione di un numero più alto di strutture in una logica di attenuazione dei divari territoriali[16].
Per rendere possibile l'assistenza domiciliare e il funzionamento delle strutture territoriali, va rafforzato, infatti, il ruolo dell'infermiere, ampliandone le responsabilità e migliorandone la valorizzazione economica e professionale. Il nuovo *infermiere di famiglia e di comunità* sarà infatti una delle figure di riferimento nell'ambito del nuovo modello dell'assistenza territoriale in quanto chiamato ad assicurare l'assistenza infermieristica ai diversi livelli di complessità in collaborazione con tutti i professionisti presenti nella comunità, perseguendo l'integrazione interdisciplinare, sanitaria e sociale dei servizi e dei professionisti e ponendo al centro la persona. In particolare, l'infermiere di famiglia/comunità interagisce con tutte le risorse presenti nella comunità formali e informali, e non è unicamente l'erogatore di cure assistenziali, diventando la figura che garantisce la riposta assistenziale all'insorgenza di nuovi bisogni sanitari e sociosanitari espressi e potenziali. A livello di standard infermieristico, il DM 77/2022 prescrive la presenza di 1 infermiere di famiglia e comunità ogni 3.000 abitanti e di almeno 1 medico e 1 infermiere ogni 100.000 abitanti.

Senonché, come emerso nei paragrafi precedenti, *l'Italia presenta una delle più basse dotazioni di infermieri in Europa*.
Considerando il numero di personale in servizio con oltre 60 anni alla fine del 2022, nei prossimi dieci anni cesseranno di esercitare l'attività oltre 24.000 infermieri e un numero analogo di personale del ruolo tecnico.
La carenza non riguarda solo il numero, ma anche:

- la distribuzione regionale;
- le competenze (es. infermiere di famiglia e comunità);
- la bassa attrattività della professione.

Si rinvia al successivo § 3.3. per il problema generale posto dalle carenze del personale infermieristico nel Servizio sanitario nazionale.

3.1.2 I fabbisogni ordinari di MMG e PLS

Quanto al personale medico, il fabbisogno ordinario, misurato tenendo conto delle uscite per pensionamento, dimissioni, trasferimento all'estero, è stimato in 28.000 MMG e PLS, con punte più elevate nel Mezzogiorno[17].
Sono dimensioni rilevanti, tanto più se si considera che ai numeri indicati vanno aggiunti quelli più generali riguardanti l'intero Servizio sanitario nazionale.
In tale direzione, la manovra per il 2026 è intervenuta per rafforzare gli organici, con circa 1000 assunzioni di medici dirigenti e oltre 6000 di professionisti sanitari, in gran parte infermieri. La direzione sembra essere quella corretta: come si è visto, in Italia, infatti, è la marcata carenza di personale infermieristico a preoccupare. Si tratta, tuttavia, di un aumento di circa lo 0,9 % rispetto ai medici in servizio e di circa il 2,2 % degli infermieri; numeri ancora insufficienti se si considerano i fabbisogni indicati.
Non è peraltro chiarita quale sarà la quota delle nuove assunzioni destinata alle principali strutture della sanità territoriale in base al D.M. 77, in particolare case e ospedali della comunità: come si indicherà al § 3.3. non sono solo le strutture della medicina territoriale, infatti, ad essere investite da rilevanti carenze di personale.

3.1.3 Ridefinire impegni, percorso di formazione e regime del MMG e del PLS

Nell'assicurare che le nuove strutture della medicina territoriale funzionino occorre tuttavia agire non solo sulle carenze del personale, ma anche sul relativo regime.
L'esigenza si pone per gli attori chiave delle CdC, il medico di medicina generale (MMG) e il

pediatra di libera scelta (PLS), il medico generalista per i bambini. La riforma della medicina territoriale dipenderà in buona parte dalla capacità di integrare i medici di medicina generale nella rete delle case della Comunità e nelle *equipe* multidisciplinari al fianco degli altri professionisti sanitari e socioassistenziali.

Secondo le stime Agenas, a fine 2022 aveva almeno 60 anni di età circa il 42% dei MMG (oltre il 45% nel Mezzogiorno, quasi il 50% in Puglia, Calabria e Campania). Questa condizione apre una finestra di opportunità per valutare il ruolo stesso del MMG, come noto attualmente regolato da convenzioni poco integrate con il SSN.

Cruciale è intervenire su più fronti:

- *favorirne il lavoro in équipe* e nelle Case della Comunità;
- responsabilizzare maggiormente il medico nel percorso di cura territoriale;
- *adeguare il percorso di formazione* per renderlo coerente al più incisivo ruolo di cerniera tra la assistenza territoriale e quella ospedaliera e di perno della "presa in carico" del medico generalista. Occorre riflettere, in particolare, se i corsi di formazione regionale oggi gestiti dagli stessi MMG possano ritenersi ancora adeguati al nuovo modello di assistenza delineato dal DM 77 oppure se sia necessario ipotizzare una *specializzazione universitaria ad hoc*, maggiormente orientata alla integrazione della componente sanitaria con quella socioassistenziale e con una maggiore attenzione alle cronicità, in linea con gli impatti attesi derivanti dall'invecchiamento della popolazione.[18]

Quanto agli impegni da garantire, è necessario considerare che, con l'approvazione, il 9 settembre 2025, delle *Linee di indirizzo per l'attività oraria* da rendere da parte dei medici del ruolo unico di assistenza primaria nelle Case della Comunità, in attuazione del DM 77/2022 e dell'ACN 2019-2021 del 4 aprile 2024, è stata prevista la presenza dei medici sulle 24 ore, 7 giorni su 7, nelle Case della comunità *hub* e sulle 12 ore, 6 giorni su 7, in quelle *spoke*. Sono state previste anche attività orarie strutturate in base alle direttive della ASL di riferimento, collaborazioni multiprofessionali tra medici, infermieri e personale socioassistenziale e nuovi compiti assistenziali per rispondere ai bisogni della popolazione.

A questo si affianca l'Accordo Collettivo Nazionale per il triennio 2019-2021 (aggiornato ad aprile 2024). Il medico ora è tenuto a garantire sia attività a ciclo di scelta (ossia per i propri assistiti) sia attività su base oraria in base alla programmazione stabilità dalla ASL di appartenenza, con un impegno crescente nelle Case della Comunità *hub* e *spoke*, in coordinamento con le AFT e le UCCP.

Con le nuove disposizioni, tutti i medici che entrano nel sistema dal 2025 soggiacciono ad un

doppio obbligo: esercitare sia l'attività a ciclo di scelta, sia prestazioni orarie, assegnate dall'Azienda sanitaria di riferimento.
Fondamentale sarà verificare se il rapporto di parasubordinazione dei MMG si dimostrerà compatibile con il potere organizzativo delle ASL, chiamate a gestire le risorse umane dei distretti sanitari e quindi anche la presenza e l'integrazione dei MMG nell'ambito delle case di comunità.
Come indicato, in base alle previsioni dell'ultimo ACN del 2024 i MMG sono chiamati a svolgere parte della loro attività di cura (assistenza primaria) nelle forme proprie della parasubordinazione e parte secondo le modalità proprie della subordinazione. Occorrerà accertare, alla prova dei fatti, se tale natura ibrida sia effettivamente idonea ad assicurare l'erogazione delle prestazioni di cura ed assistenza secondo *standard* di efficienza e di appropriatezza.
La riforma dell'assistenza territoriale dipenderà in gran parte dal nuovo ruolo che dovranno svolgere i MMG e dalla effettiva capacità di integrarli nelle CdC e nelle *equipe* multidisciplinari. Dall'esito della prima sperimentazione dovrà prendere le mosse la riflessione sulla natura del rapporto di lavoro.

3.1.4 Un responsabile unico per l'integrazione tra cure sanitarie e assistenza sociale

Come si è chiarito al § 1.2. nei servizi della sanità territoriale è decisiva la presa in carico integrata, continuativa e multidisciplinare del paziente.
La riunificazione dei *setting* assistenziali intorno all'unicità della persona/paziente comporta una complessa operazione di unificazione delle competenze amministrative tra soggetti preposti alle cure sanitarie (Ministero della salute — Regioni — ASL) e soggetti preposti all'assistenza sociale (Ministero del lavoro - Regioni - Comuni).
L'unicità del "punto di accesso" ai fini della presa in carico, della diagnosi e delle cure richiede probabilmente una figura di coordinamento che sia garante del processo.
Va, al riguardo, valutata l'opportunità di una norma di principio statale che descriva il modello organizzativo della presa in carico, prevedendo che la domanda di cura, presentata dal cittadino tramite il MMG, la CdC o, nei casi di urgenza, tramite PS o 118, faccia sorgere l'obbligo, a carico del distretto, secondo le modalità organizzative ritenute più efficaci, di programmare e coordinare l'intera filiera delle attività di cura ed assistenza. In particolare, tale obbligo dovrebbe comprendere l'organizzazione e il coordinamento di tutte le prestazioni necessarie, in via esemplificativa, prenotazioni di visite specialistiche finalizzate alla diagnosi o ai percorsi di cura, *follow up* periodici, reperimento delle disponibilità di posti letto presso P.O., istituti di riabilitazione, RSA, nonché presso le varie tipologie di centri per le molteplici esigenze di assistenza socio sanitaria

e socio assistenziale, gestione della mobilità extraregionale per le cure ad alta complessità. Il tutto garantendo che la continuità del percorso sia costantemente presidiata da una figura — professionista sanitario o MMG — unitaria, individuata come referente stabile cui il paziente può rivolgersi per gestire ogni forma di difficoltà.

3.1.5 Valorizzare il contributo della farmacia dei servizi

Per concludere su questa prima prospettiva relativa al rafforzamento della sanità territoriale, un contributo significativo, se adeguatamente coordinato con il modello delineato dal DM 77/2022, potrà derivare dal modello della farmacia dei servizi, già fortemente valorizzato nel contrasto alla pandemia e di recente stabilizzato, a regime, dall'art. 1, commi 351-356 della legge di bilancio per il 2026 che riconosce a tutte le farmacie convenzionate la funzione di erogatori di prestazioni sanitarie per il SSN. La farmacia dei servizi si pone quindi come un ulteriore pilastro dell'assistenza territoriale, accanto alle CdC ed all'assistenza domiciliare, secondo un sistema integrato, coordinato dalle COT.

3.2 Proseguire nel potenziare l'assistenza domiciliare e la telemedicina

Necessario è proseguire nella seconda linea di intervento del PNRR, quella del potenziamento dei servizi di assistenza domiciliare e di telemedicina: come chiarito al § 1.2., sono decisivi nell'allineare l'evoluzione dell'offerta sanitaria ai nuovi bisogni di cura determinati dalle tendenze demografiche e dalla diffusione delle cronicità.
Sebbene gli obiettivi del PNRR (coprire il 10% degli *over* 65 con ADI entro il 2026) siano stati formalmente raggiunti, occorre:

- *andare oltre il dato formale della presa in carico mediante ADI*, per verificare il contenuto delle prestazioni assicurate attraverso l'assistenza domiciliare ed introdurre strumenti di monitoraggio per la verifica di corrispondenza dei servizi erogati — anche tramite soggetti del terzo settore — rispetto agli standard sulla assistenza domiciliare previsti dall'Accordo Stato-Regioni del 4 agosto 2021 (Rep. Atti n. 151/CSR) che ha definito i requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi minimi per le cure domiciliari;
- *rafforzare l'integrazione tra l'assistenza primaria* coordinata dai distretti sanitari, tramite i MMG e PLS, *e le prestazioni socio-assistenziali* coordinate dai Comuni;
- *formare team multiprofessionali* integrando, in particolare, la componente sociosanitaria con quella socioassistenziale, a partire dalle funzioni amministrative tradizionalmente facenti capo a due distinti centri di imputazione: la Asl ed il Comune;

- *investire in infrastrutture digitali interoperabili*, in continuità con le azioni poste in essere da Agenas quale Agenzia nazionale per la sanità digitale, promuovendo, in particolare, l'utilizzo degli strumenti di telemedicina, e rendendo operative, con priorità, le previsioni del nuovo ACN dei MMG sulle apparecchiature di diagnostica di primo livello, individuate ai sensi dell'art. 1, comma 449, L. 27 dicembre 2019 n. 160, considerato che, in base all'ACN del 2024, le apparecchiature di diagnostica di primo livello utilizzate devono essere compatibili ed integrarsi con la Piattaforma nazionale di telemedicina e con i servizi di telemedicina previsti dalla Componente 1 della Missione 6 del PNRR nonché con il Fascicolo sanitario elettronico (FSE);
- valutare una *migliore valorizzazione della figura del caregiver* (il familiare o l'assistente familiare professionale che presta assistenza continuativa) quale anello di collegamento tra la persona assistita a domicilio e la rete dei servizi dell'assistenza domiciliare, con particolare riferimento agli strumenti di monitoraggio a distanza. Il *caregiver* dovrebbe, in questa prospettiva, essere formato a prestare assistenza durante un teleconsulto o una televisita della persona assistita, per il monitoraggio di parametri vitali, per usare un defibrillatore, per un massaggio cardiaco, per operazioni basilari in generale; nell'ambito dell'assistenza domiciliare di persone non autosufficienti potrà essere utile offrire ai caregiver dei percorsi di base professionalizzanti.

La telemedicina, d'altra parte, può essere di grande ausilio nel supportare il monitoraggio dei pazienti cronici e fragili, ma servono regole chiare su: tariffe, responsabilità cliniche, standard tecnologici.

3.3 Affrontare il nodo dei fabbisogni di personale per l'intero Servizio Sanitario Nazionale

La valorizzazione delle strutture della sanità territoriale, così come dell'assistenza domiciliare e della telemedicina, concorrerebbero a limitare l'impatto sulla rete ospedaliera, attenuando alcune delle criticità più severe, a partire dalla lunghezza delle liste di attesa.

Anche la rete ospedaliera, tuttavia, subisce gli effetti di una debolezza che è stata prima messa in evidenza con riguardo alle strutture della sanità territoriale, quella cioè legata alle carenze del personale sanitario.

Secondo la citata ricognizione sulla situazione del personale medico ed infermieristico predisposta da Agenas nel settembre 2025[19], il personale complessivo del SSN nel 2023 ammontava a 701.170 unità, con un incremento di 51.647 unità rispetto al 2019. Tuttavia, questo aumento non è omogeneo e la principale minaccia per il futuro è rappresentata dall'imminente *gobba pensionistica* dovuta all'innalzamento dell'età media del personale.

I *medici attivi nel SSN* nel 2023 erano 109.024 unità. L'incremento di personale medico nel quadriennio 2019-2023 è stato di sole 1.980 unità, distribuito in modo disomogeneo tra le regioni.
I *medici over 55* sono il 39,5% del totale dei medici nel SSN e si stima che circa 39.000 medici dipendenti del SSN saranno collocati a riposo per raggiunti limiti di età (70 anni) nel periodo che va dal 2026 al 2038. La concentrazione maggiore di uscite si registrerà nei quadrienni 2029-2033 e 2034-2038, con una media di circa 3.200 pensionamenti/anno di solo personale medico.
Quanto agli *infermieri*, nel 2023 erano attivi nel SSN 277.138 infermieri. Il numero di *infermieri over 55* rappresenta il 29,13% del totale degli infermieri. Il fenomeno della gobba pensionistica è particolarmente minaccioso per gli infermieri a causa della loro carenza strutturale. Si stima che circa 80.401 infermieri andranno in pensione nel periodo compreso tra il 2026 e il 2035.
I numeri indicati vanno integrati considerando, da un lato, quelli legati alle *dimissioni volontarie prima del conseguimento dell'età pensionabile* (nel 2022 quasi 2.200 medici e oltre 3.500 infermieri, circa il 2% dei medici e l'1,1% degli infermieri); dall'altro, quelli dei medici e infermieri che *vanno a lavorare all'estero* (circa 1.000 medici ogni anno, 500 infermieri nel 2022, questi ultimi per vero compensati da quelli che rientrano).
Diverse le linee di intervento da seguire. Almeno, in particolare, sono necessarie:

- una pianificazione accurata;
- una maggiore flessibilità della disciplina sul tetto di spesa del personale;
- una rivalutazione del rapporto tra interesse degli operatori del servizio pubblico a svolgere attività professionale e esigenze vitali di funzionamento dello stesso SSN.

3.3.1 Medici e infermieri: pianificazione dell'accesso alle professioni e condizioni per una maggiore attrattività delle stesse

Per far fronte ai fabbisogni indicati, è necessaria una pianificazione accurata dell'accesso alle professioni, un corretto bilanciamento delle figure professionali e l'adozione di un sistema di incentivi e di condizioni di lavoro per rendere più attrattivi e remunerativi i profili di impiego con fabbisogni più consistenti (in particolare infermieri e medici di emergenza urgenza ed anestesia).
Nonostante il numero *pro-capite* sia superiore alla media UE, l'età media elevata e la forte ondata di pensionamenti in arrivo per i medici richiedono un'accelerazione nell'inserimento dei nuovi medici specialisti, superando le difficoltà attuali nella copertura delle borse in specializzazioni di elevata utilità sociale (per es. Medicina Emergenza Urgenza, Anestesia e Rianimazione, Radioterapia, Microbiologia e Virologia).

Particolare attenzione va prestata, al contempo, nell'evitare che emerga una nuova pletora medica fra qualche anno, quando l'ondata dei pensionamenti si sarà esaurita.
Per quanto concerne invece il personale infermieristico, la carenza è strutturale e pertanto rappresenta un dato maggiormente critico, sollecitando misure correttive urgenti. Il *gap* negativo rispetto alla media europea è significativo e il fenomeno della gobba pensionistica aggraverà inesorabilmente la carenza di personale, in assenza di tempestivi ed efficaci provvedimenti per incentivare il reclutamento e rendere la figura professionale maggiormente attrattiva dal punto di vista retributivo e delle condizioni di lavoro.

3.3.2 Pianificare al meglio la formazione di medici e infermieri

La programmazione formativa è cruciale. I corsi di laurea in infermieristica non riescono a soddisfare la domanda del SSN, e il numero chiuso a medicina ha creato un "imbuto formativo" che rallenta il ricambio generazionale. Serve una pianificazione più integrata tra Università, Ministero della Salute e Regioni, che tenga conto del fabbisogno futuro e dei cambiamenti nei modelli assistenziali.
Fondamentale, al riguardo, tenere conto — per i medici e ancor più per gli infermieri — della maggiore domanda dovuta all'andamento demografico e ai *trend* di invecchiamento della popolazione, così come delle uscite per pensionamento. Quanto ai MMG ed ai PLS si rimanda a quanto osservato al § 3.1.3.

3.3.3 Intervenire per ridurre il trasferimento all'estero di medici e infermieri

Come indicato, numerosi giovani professionisti sanitari si trasferiscono all'estero attratti da migliori condizioni contrattuali e lavorative. Per ridurre questo fenomeno, occorrono interventi su:

- condizioni di lavoro sostenibili;
- retribuzioni e carriere adeguate, almeno in parte legate alla necessità di risolvere problemi di *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro per le diverse specializzazioni;
- regime delle incompatibilità, valutando la possibilità di stabilizzare la misura varata nel contesto della pandemia (art. 3-*quater*, D.L. 127/2021 e successivamente prorogata sino al 31 dicembre 2027) che consente anche per gli infermieri una apertura controllata ad attività libero professionale nell'ambito di una disciplina di sistema, ben calibrata e tale da assicurare una effettiva compatibilità dell'attività libero professionale con le incombenze primarie da garantire presso le strutture dei Servizi sanitari regionali.

3.3.4 Coniugare attenuazione delle carenze di personale e vincoli di finanza pubblica: il nodo dei tetti di spesa per il personale sanitario

La pianificazione delle risorse umane non può essere sganciata dal governo della spesa per il personale sanitario. Non sorprendentemente, nel SSN la spesa per il personale è una delle componenti più rilevanti dei costi complessivi, con impatto significativo sui bilanci pubblici. Per questo motivo nel tempo sono state introdotte limitazioni normative a questa voce di spesa, per esigenze di controllo della finanza pubblica. Né è scaturito un sistema, complesso e stratificato nel tempo, di disposizioni normative di carattere finanziario, denominate, nella prassi, tetti di spesa del personale sanitario.

Introdotti con L 311/2004, sono stati sostanzialmente prorogati e cristallizzati fino al 2019, quando, con L. 60/2019, il vincolo ha iniziato ad essere attenuato. Il percorso di ridimensionamento si è sviluppato negli anni successivi. A partire dal 1° gennaio 2025, in vista del superamento dei tetti di spesa per il personale sanitario, è previsto il passaggio a un sistema fondato sulla determinazione del fabbisogno di personale, la cui metodologia di calcolo è demandata all'adozione di decreti del Ministro della salute, di concerto con il MEF, previa intesa in sede di conferenza Stato-Regioni.

Il tema è cruciale, non solo per il successo della riforma dell'assistenza territoriale e la concreta attivazione dei servizi soprattutto presso le Case della comunità, ma per l'intero Servizio sanitario nazionale.

3.3.5 Rivalutare il rapporto tra funzionamento del SSN e libera professione

Il deficit di capacità che affligge il SSN nel soddisfare la mole di domande di diagnosi e cura e che si traduce in lunghe liste di attesa non è sempre da ricondurre alle sole carenze di personale.

Ad incidere è anche l'effetto di un risalente regime relativo al rapporto tra libera professione medica e funzionamento del Servizio sanitario nazionale.

Il quadro normativo di riferimento è rappresentato, in via principale, dal D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni (artt. 15-*quinquies* e 15-*sexies*) che, nel disciplinare l'esercizio dell'attività libero-professionale dei dirigenti sanitari, distingue tra attività libero-professionale intramuraria (cd. *intramoenia*), esercitata all'interno delle strutture del Servizio sanitario nazionale o in spazi ad esso collegati, ed attività extramuraria (*extramoenia*), svolta al di fuori delle strutture pubbliche, liberi da vincoli organizzativi.

I dirigenti sanitari che optano per il regime extramoenia non soggiacciono, di fatto, ai meccani-

smi di programmazione interna delle aziende sanitarie, inclusi i piani di recupero e abbattimento delle liste di attesa previsti, tra l'altro, dal Piano Nazionale di Governo delle Liste di Attesa (PNGLA). Gli effetti non sono trascurabili, afferendo alla mancata piena integrazione di tali professionisti nelle strategie organizzative del SSN, in particolare quelle dirette alla riduzione dei tempi di attesa. È un fenomeno che si manifesta con peculiare intensità per alcune branche specialistiche ad alta domanda e ad elevata specializzazione, in particolare cardiologia e oculistica.
Va valutato un riordino che, senza comprimere la libera professione in quanto tale, ne renda l'esercizio coerente con le esigenze di funzionalità ed efficienza del servizio pubblico, non solo ridefinendo le condizioni di accesso al regime *extramoenia*, ma anche ripensando i meccanismi di remunerazione e incentivazione all'interno del SSN, con l'obiettivo di rendere più attrattiva l'attività svolta in regime pubblico.

3.4 Attenuare i divari

I profondi divari territoriali segnalati al § 1.4. tradiscono l'idea stessa del SSN quale sistema diretto ad assicurare una copertura universale e un accesso uniforme alle prestazioni sull'intero territorio nazionale: è una delle principali criticità della sanità italiana.
Come indicato, la riforma costituzionale del 2001, se ha infatti posto al centro del sistema sanitario le Regioni — cui spetta, in base all'art. 117, comma 3 Cost., la competenza concorrente per la «*tutela della salute*» — ha assegnato allo Stato, con lo stesso art. 117, al comma 2, lett. m, il compito di porre un argine alla differenziazione (organizzativa) individuando i livelli essenziali da garantire su tutto il territorio nazionale. Si è rilevato, tuttavia, al § 1.4.3. che se alcune Regioni garantiscono puntualmente i LEA, altre sono sistematicamente inadempienti[20].

3.4.1 LEA e LEP: non basta l'esistenza formale, è necessario garantirne l'osservanza

Una riflessione meritano le modalità con cui si sviluppa in concreto il rapporto tra lo Stato centrale — cui è assegnato il compito di garantire in modo uniforme i LEA e controllarne l'osservanza — e le Regioni.
Occorre al riguardo:

- *rafforzare il ruolo dello Stato* nel monitoraggio e nella garanzia dei LEA, nonché i suoi poteri sostitutivi;
- *prevedere incentivi/disincentivi*, anche tramite il disegno di formule innovative di finanziamento che premino i miglioramenti ottenuti nella gestione dei Sistemi sanitari regionali;
- *semplificare i meccanismi di coordinamento* tra livelli istituzionali.

L'autonomia regionale in materia sanitaria non è certo incompatibile con una distribuzione ra-

zionale dei poteri e delle competenze, funzionali a garantire l'effettività del godimento del diritto alla salute; lo diventa, tuttavia, quando determina disparità di trattamento non giustificabili, comprimendo il godimento del diritto fondamentale alla salute e ponendo ostacoli all'accesso alle prestazioni.

Ad oggi, l'effettività del diritto alla salute può dirsi garantita se vengono erogati i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA)[21].

In numerose pronunce[22], la Corte costituzionale ha affermato che i LEA costituiscono il nucleo indefettibile del diritto alla salute, da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, indipendentemente dall'organizzazione regionale dei servizi e dai vincoli di finanza pubblica. In questa prospettiva, *i LEA sono considerati LEP sanitari in senso costituzionale*, e non meri *standard* amministrativi o obiettivi programmatici.

Il problema non è questa assimilazione in sé, ma il fatto che si tratti oggi di *LEP in larga parte inattuati o disegualmente attuati*.

La stessa Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 192 del 2024, intervenendo sulla legge sull'autonomia differenziata, ha chiarito che i LEP non possono essere considerati meri presupposti formali, ma devono essere effettivamente garantiti, finanziati e resi esigibili, pena la violazione dei principi di uguaglianza sostanziale e di unità della Repubblica.

Il nodo centrale non è l'esistenza formale dei LEA/LEP, ma la loro effettiva garanzia sostanziale.

È un dato ampiamente documentato che i LEA non sono assicurati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale: il sistema di verifica dell'adempienza LEA mostra come otto Regioni su venti non raggiungano la soglia minima di adempienza, con divari strutturali e persistenti nell'accesso alle cure.

Questo dato assume un rilievo costituzionale diretto se letto alla luce della giurisprudenza più recente.

In una prospettiva di effettiva garanzia sostanziale, per stabilire se una Regione è adempiente si utilizza un sistema di monitoraggio dei LEA definito[23] sulla base di una serie di "indicatori LEA" (la "griglia LEA"), che avevano l'obiettivo di mappare, per ciascuno dei macro-livelli di assistenza (prevenzione, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera), la *performance* regionale in termini di fornitura dei LEA. Il giudizio finale, basato su un punteggio globale dato dalla somma dei punteggi ottenuti per ogni singolo indicatore, consentiva di stabilire se una Regione fosse o meno adempiente rispetto alla fornitura dei LEA.

A partire dal 2005, il processo di monitoraggio è a carico del Comitato per la verifica dell'erogazione dei LEA, istituito con intesa Stato-Regioni. A partire dal 2020 è stato poi introdotto un

Nuovo Sistema di Garanzia (NSG), con un nuovo insieme di indicatori per misurare le *performance* regionali, tenendo conto di equità, efficienza e appropriatezza.
La logica di fondo, tuttavia, è rimasta invariata: l'adempienza o meno rispetto al mandato costituzionale è valutata sulla base di indicatori definiti per ciascuna macroarea. Con il NSG, una Regione è adempiente se e solo se raggiunge un punteggio minimo in ciascuna macroarea.

3.4.2 Aggiornare i meccanismi correttivi; ridefinire le regole di riparto del finanziamento con criteri incentivanti le *performance* di servizio

Il problema di questi sistemi di monitoraggio è che — a fronte di conclamata e persistente inadempienza nella fornitura dei LEA — *non si attivano meccanismi correttivi idonei a garantire concretamente l'effettività del diritto costituzionale alla salute*. Se si escludono sistemi diretti a trattenere una quota di risorse destinate alle Regioni inadempienti per stimolarle a raggiungere quegli obiettivi che avevano sin lì mancato, l'unico vero strumento messo in campo dallo Stato è rappresentato dai Piani di rientro.
Si è dato atto al § 1.4.7.1., tuttavia, che l'intervento sostitutivo esercitato attraverso la disciplina dei Piani di Rientro ha contribuito in modo significativo al contenimento e alla razionalizzazione della spesa sanitaria, rivelandosi invece, solo parzialmente idoneo a garantire, al contempo, il rispetto dei LEA e, in definitiva, l'effettività del diritto alla salute, in termini di *performance* dei servizi sanitari regionali.
Va pertanto valutato un *aggiornamento di questo modello di intervento sostitutivo*, mediante un più incisivo affiancamento dei ministeri vigilanti (Salute e MEF tramite la Ragioneria Generale dello Stato), con l'obiettivo di rimettere al centro, accanto agli obiettivi finanziari, il diritto alla salute dei cittadini. In particolare, il monitoraggio dei LEA e, più in generale, delle prestazioni e dei servizi resi a livello regionale dovrebbe essere completato con misure che, in caso di criticità, prevedano *correzioni e prescrizioni* non solo sul piano finanziario ed organizzativo, ma anche direttamente *orientate ad assicurare l'effettivo godimento del diritto alla salute da parte dei cittadini*[24].
La sanzione della mancata erogazione della quota premiale del FSN, prevista anche in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi imposti dal Piano di rientro, ed aggravata dall'incremento delle aliquote IRAP e dell'addizionale IRPEF, non è apparsa da sola sufficiente ad incidere sulla effettività della erogazione delle prestazioni sanitarie.
Pure andando nella logica per cui l'intervento sostitutivo dovrebbe assumere un approccio di affiancamento, non pare da sé solo idoneo a superare una tale *impasse* neppure il sistema di

audit sul rispetto dei LEA previsto dall'art. 1, comma 427, L. 30 dicembre 2025, n. 199, laddove, in caso di esito negativo, ripropone la sola sanzione della perdita del finanziamento integrativo che colpisce la regione, senza incidere sulla effettività del diritto di cura. Appare invece utile approntare meccanismi che, nelle more della vigenza dei piani operativi attuativi degli accordi necessari al risanamento delle finanze regionali, come pure durante l'eventuale fase di commissariamento, assicurino, tramite misure equivalenti, che i servizi continuino ad essere erogati secondo standard rispettosi dei LEA.

Sul fronte degli *incentivi*, è necessario intervenire *ex ante* in fase di allocazione delle risorse, attraverso formule innovative di riparto che affianchino indicatori tradizionali di fabbisogno, basati, ad esempio, sulla composizione per età della popolazione, attribuendo almeno parte del finanziamento sulla base delle *performance* regionali nell'erogazione dei LEA. L'obiettivo esplicito di queste formule è il miglioramento delle *performance*, da perseguire premiando con maggiori risorse sia le regioni che offrono il miglior livello di servizio sia quelle che hanno registrato i miglioramenti più significativi.

Peraltro, se i LEA rappresentano obiettivi di servizio, è evidente la necessità di aggiornarli alla luce della crescente innovazione tecnologica in sanità. Persiste, infatti, l'annoso problema dei tempi di aggiornamento, sproporzionati rispetto all'evoluzione dei bisogni di salute e delle terapie disponibili: appare dunque necessario delineare un procedimento di aggiornamento periodico certo e tempestivo.

3.5 Ridurre le liste di attesa

Un tema connesso alla questione dell'effettività del diritto alla salute, solo in parte legato ai LEA, è la questione delle liste d'attesa. Al momento, anche per la mancanza di dati certi e comparabili sul fenomeno, i tempi di attesa non sono parte del monitoraggio dei LEA.

Come anticipato al § 1.4.6., il 7,3% degli italiani ha rinunciato a cure sanitarie nel 2023, un dato superiore rispetto al 7,0% dell'anno precedente[25]. L'aumento, pari a 372.000 persone in più (per complessivi 4,5 milioni di cittadini) è, secondo l'Istat, principalmente dovuto per l'appunto a liste d'attesa troppo lunghe. Un fenomeno legato tanto all'onda lunga della pandemia, che ha imposto il recupero delle prestazioni rinviate per il Covid-19, quanto alle criticità strutturali nell'organizzazione dell'assistenza sanitaria ragionevolmente combinate con la carenza di specifiche risorse professionali in linea con l'aumento della domanda[26].

3.6 Le cause strutturali su cui intervenire: inappropriatezza prescrittiva e *extramoenia*, non solo livelli di spesa e numeri del personale sanitario

Il problema si è posto non solo in Italia, ma in numerosi Paesi, che lo hanno fronteggiato intervenendo taluni dal lato dell'offerta (con finanziamenti mirati per ridurre i tempi di attesa, con incentivi monetari per il personale sanitario impegnato nell'assicurare ore aggiuntive di lavoro oppure con schemi di finanziamento delle strutture *Pay-for-Performance* basati sul numero effettivo di pazienti trattati), altri dal lato della domanda (spostando gli interventi verso gli ospedali privati, ovvero con sistemi di prioritizzazione, o ancora introducendo la "garanzia di tempo di attesa massimo", talvolta accompagnata da meccanismi sanzionatori per il mancato raggiungimento degli obiettivi)[27].

Nelle analisi condotte su ragioni e possibili soluzioni, pur non essendoci unanimità nell'identificazione dei rimedi più adeguati, vi è convergenza nel ritenere che la causa non sia da identificare in modo esclusivo né nei livelli di spesa — non mancando Paesi con una spesa sanitaria maggiore alla media e con tempi di attesa rilevanti (Norvegia, Danimarca, Canada, Paesi Bassi, e Regno Unito) —, né nel numero dei medici: non sono pochi, infatti, i Paesi con un numero di medici maggiore della media in rapporto alla popolazione nei quali tuttavia i tempi di attesa sono critici[28].

La corretta individuazione delle cause assume rilievo decisivo nel mettere a punto i rimedi, soprattutto quelli strutturali.

Non vi è dubbio che, oltre a quelle note e più valorizzate anche nel dibattito pubblico, relative ai livelli di spesa e alle carenze del personale sanitario, ve ne sono altre che molto incidono, tanto a monte, nell'imporre alle strutture sanitarie l'erogazione di prestazioni non corrispondenti alle effettive esigenze di cura, quanto a valle, nel limitarne la capacità erogativa.

3.6.1 Intervenire sull'inappropriatezza prescrittiva e erogativa

Sul primo versante, un peso significativo lo giocano *le dimensioni per nulla trascurabili dell'inappropriatezza prescrittiva* e di quella, conseguente, erogativa.

La prima riguarda il momento in cui il medico prescrive una prestazione non necessaria rispetto al quadro clinico; la seconda si verifica quando quella prestazione viene comunque erogata. Talvolta, come emerso in alcune realtà territoriali, riguardano percentuali molto elevate del numero complessivo di prestazioni diagnostiche, per esempio TAC. Sono evidenze rilevanti, attestano che una quota significativa delle liste di attesa è generata da domande di diagnosi e cura non necessarie.

È necessario, non solo quindi per ragioni di contenimento della spesa (cfr. il successivo § 3.7), intervenire decisamente nel dare applicazione rigorosa ai meccanismi di monitoraggio, individuazione dell'inappropriatezza, richiamo nei confronti dei prescrittori.

3.6.2 Non trascurare l'impatto dell'attuale regime dell'*extramoenia*

Tanto chiarito su anomalie che si registrano a monte, nel determinare il carico di lavoro, altre si registrano nel condizionare e comprimere la capacità delle strutture sanitarie di erogare le prestazioni: non incidono, al riguardo, solo oggettive carenze di personale, ma anche inefficienze nel concreto impiego di quello in servizio.
Accade, di frequente, che apparecchiature diagnostiche pure in uso non vengano utilizzate nei limiti della massima capacità per un'indisponibilità del personale legata alla difficoltà di ottenere dallo stesso un impegno più elevato.
In questa prospettiva, sono stati introdotti i cosiddetti "turni aggiuntivi", che prevedono una remunerazione incentivata, con tassazione agevolata. Uno strumento ulteriormente potenziato in alcune Regioni, con compensi più elevati per prestazioni svolte in alcuni giorni della settimana.
Le potenzialità applicative dello strumento incontrano, tuttavia, alcuni limiti.
Oltre ad alcuni dovuti a indiscutibili regole di garanzia (tempi di riposo obbligatori, nel caso dei radiologi periodi massimi di esposizione alle radiazioni), ha un impatto non trascurabile (soprattutto per alcune branche specialistiche ad alta domanda e ad elevata specializzazione, per esempio cardiologia e oculistica) il regime della libera professione dei medici, in particolare quello *extramoenia* e la relativa non conciliabilità con le esigenze di programmazione interna delle aziende sanitarie, inclusi i piani di recupero e abbattimento delle liste di attesa previsti (si rinvia al § 3.3.3.).

3.6.3 L'intervento del Governo del 2024 e i miglioramenti possibili

In Italia, con il D.L. 7 giugno 2024, n. 73, convertito in L. 29 luglio 2024, n. 107, con l'obiettivo di affrontare l'annoso problema, sono state poste in campo misure di:

- *monitoraggio*, con (*i*) l'istituzione presso l'Agenas di una *Piattaforma nazionale delle liste di attesa*, volta a uniformare i dati delle regioni e a consentire che i cittadini siano informati sui tempi di attesa per l'esame o la visita di cui hanno bisogno, (*ii*) l'istituzione di un *Organismo con poteri di verifica* presso le strutture sanitarie, anche avvalendosi dei NAS, per accertare e analizzare le disfunzioni emergenti a seguito del controllo delle agende di prenotazione, comunicando gli esiti al Responsabile unico regionale per l'assistenza sanitaria affinché provveda ad adottare le misure di intervento necessarie;

- *riorganizzazione del servizio*, con (*i*) il *rafforzamento del CUP*, cui tutti gli erogatori sanitari, pubblici e privati accreditati, devono aderire, (*ii*) l'attivazione di un *sistema digitale* che consenta prenotazioni, pagamenti e disdette delle prenotazioni in modalità da remoto, senza che le aziende sanitarie possano sospendere autonomamente le attività di prenotazione, (*iii*) la previsione della *fruibilità dell'attività libero-professionale intramuraria* qualora i tempi previsti dalle classi di priorità per l'erogazione dei servizi non possano essere rispettati, (*iv*) il *potenziamento dell'offerta assistenziale* per visite diagnostiche e specialistiche con l'estensione della fascia oraria di erogazione, inclusi i giorni di sabato e domenica, *(v) l'aumento dei tetti di spesa* per gli erogatori privati accreditati;
- *incentivazione del personale*, con (*i*) *l'aumento del limite per la spesa del personale sanitario* del 10% su base annua, (*ii*) l'*abrogazione*, a far data dal 1° gennaio 2025, *del tetto di spesa*, condizionatamente alla definizione di una nuova metodologia basata sul fabbisogno del personale sanitario, (*iii*) l'introduzione di un'imposta sostitutiva dell'Irpef sulle prestazioni aggiuntive del personale sanitario, pari al 15%[29].

3.6.4 Garantire l'effettivo funzionamento dell'Organismo nazionale di verifica e controllo

Come rilevato, anche nella gestione del problema delle liste d'attesa assume rilievo il tema dei rapporti tra prerogative dello Stato e spazi di autonomia regionale.
Il decreto-legge citato istituisce, al riguardo, un Organismo nazionale di verifica e controllo: ricevute dalle Regioni le informazioni relative all'andamento delle prestazioni, l'organismo può sostituirsi alle stesse nella gestione del problema qualora emergano continue irregolarità.
Dopo circa un anno dal citato Decreto-legge, raggiunta l'intesa tra Stato e regioni su modalità e tempi di intervento dell'Organismo, è stato adottato il previsto decreto attuativo.
È cruciale che l'organismo e il rafforzato SIVe AS funzionino in modo adeguato.

3.6.5 Informare meglio i cittadini sui tempi nelle singole strutture

Una prima criticità attiene alla effettiva fruibilità ed utilità dei dati disponibili sulla Piattaforma nazionale delle liste di attesa, trasmessi dalle Regioni: *non sono consultabili i tempi nelle specifiche strutture* o comunque quelli rilevanti a livello locale o regionale[30].
La piattaforma indica, con un approccio statistico, i tempi entro i quali è effettuato — per ciascun esame o visita — il 25% delle prestazioni, la metà delle stesse e il 75% delle prestazioni, senza tuttavia rendere informazioni sui tempi massimi.
Il problema non è tanto la mancanza di dati, quanto la loro qualità e la necessità di uniformità

nelle modalità di raccolta. Se questi aspetti fossero risolti, sarebbe possibile rendere visibili anche i tempi di attesa per singola struttura e singola prestazione, migliorando la trasparenza per i cittadini.

3.6.6 Tempi ancora da migliorare

Esaminando i dati pubblicati sulla Piattaforma, riferiti ai primi mesi del 2025 e relativi alle dieci visite e ai venti esami più comuni, emerge che, pur essendo rispettati i tempi per quasi metà delle prestazioni, sussistono situazioni ancora molto critiche: per la colonscopia, il limite di tre giorni per i casi urgenti non è quasi rispettato con la metà dei pazienti che attende mediamente 44 giorni e, nel mese di maggio 2025, almeno 190 giorni per una visita su quattro. Più in generale, quanto alle prestazioni d'urgenza, quelle erogate nei tempi raggiunge il 75% solo per 6 su 10 delle visite più comuni e per 8 esami su 20 tra quelli più comuni; nelle prestazioni meno urgenti, quasi nessuna prestazione raggiunge la soglia di rispetto dei tempi[31].

3.7 Rilanciare le politiche di razionalizzazione della spesa sanitaria: appropriatezza prescrittiva, centralizzazione degli acquisti, rete ospedaliera

Come anticipato, quello sanitario è un ambito nel quale l'indubbia esigenza di mantenere (e innalzare) gli *standard* qualitativi delle prestazioni diagnostiche e terapeutiche va coniugata con quella della sostenibilità dei costi del sistema e con i condizionamenti che i vincoli di bilancio pubblico pongono nella definizione dei livelli di finanziamento.

Come emerso, non mancano severe criticità nei livelli di prestazioni.

Maggiori risorse aiuterebbero a fronteggiare le oggettive debolezze che caratterizzano i livelli assistenziali assicurati.

L'aumento del finanziamento pubblico potrebbe non essere, tuttavia, sufficiente a centrare l'obiettivo perseguito, quello, cioè, dell'innalzamento qualitativo e quantitativo del servizio assicurato.

Devono, infatti, concorrervi politiche di riqualificazione della spesa sanitaria, ancora affetta da sacche di improduttività.

Diversi sono i fronti su cui è possibile intervenire.

In primo luogo, all'efficientamento della spesa sanitaria può concorrere l'introduzione di meccanismi che consentano di attenuare o scoraggiare il ricorso a pratiche diagnostiche e terapeutiche inidonee a generare, sulla base delle conoscenze scientifiche, benefici di rilievo per i pazienti.

Il riferimento è a esami e trattamenti sanitari prescritti e effettuati a carico del Servizio sanitario nazionale non perché realmente appropriati, ma per abitudine, per venire incontro a non sempre razionali richieste dei pazienti, per ragioni di medicina difensiva, per non limpidi interessi economici. Esami radiologici non necessari, parti cesarei, abuso di taluni farmaci, per esempio antibiotici, protratte degenze ospedaliere e ricoveri ripetuti sono solo alcuni dei possibili esempi.

La necessità che la sostenibilità finanziaria dei sistemi sanitari sia assicurata anche mediante un processo continuo di revisione della spesa e di riduzione di sprechi e inefficienze è del resto da tempo sostenuta dall'Ocse[32].

Nell'accezione usata dall'Ocse, si verificano sprechi ogniqualvolta risorse finanziarie siano destinate a trattamenti sanitari persino dannosi o comunque privi di beneficio per la salute o a pratiche diagnostiche o terapeutiche sostituibili con altre equivalenti ma meno costose.

Il riferimento è, per l'appunto, ai frequenti casi di: trattamenti inappropriati; erogazione di farmaci *branded*, anziché generici, che comportano, a parità di effetto terapeutico, una maggiore spesa privata (*out of pocket*); duplicazione di esami diagnostici che espongono i pazienti, per esempio, a maggiori radiazioni rispetto alla finalità assistenziale; uso massiccio di antibiotici, anche pediatrici, non funzionali alla cura delle patologie in corso, ma tali da comportare nel lungo periodo una antibioticoresistenza, pericolosa per il singolo e per la stessa collettività.

Nel 2017, l'Ocse assumeva, per esempio, che il 50% delle prescrizioni di antibiotici non fossero necessarie[33]. Si è visto nel § 3.6.1. che l'inappropriatezza prescrittiva in alcune pratiche diagnostiche raggiunge livelli e percentuali assai significativi, contribuendo in modo affatto marginale ad aggravare la lunghezza delle liste d'attesa.

L'obiettivo della qualificazione della spesa può essere, inoltre, perseguito razionalizzando le *procedure di acquisto di beni e servizi* di cui il Sistema sanitario si avvale, centralizzandole in pochi soggetti, specializzati e tecnologicamente attrezzati. Un obiettivo, questo, perseguito dal SSN fin dal 2001 con l'introduzione progressiva di sistemi di acquisto più efficienti, oltre che con la quantificazione dei fabbisogni, necessaria e di cruciale importanza, tanto più se si considera che i prodotti sanitari sono soggetti a scadenze. Si rinvia a Parte VI, Cap. 2, per l'analisi della politica di centralizzazione degli acquisti, dei passi in avanti fatti, così come delle criticità ancora in essere.

Uno snodo cruciale da passare sotto la lente di ingrandimento con l'obiettivo di migliorare i livelli delle prestazioni sanitarie, ma anche di scorgere sacche di spesa improduttiva e inefficiente, è senza alcun dubbio quello della *rete ospedaliera*.

Le strutture ospedaliere sono, infatti, tra i luoghi del Servizio sanitario a più alto assorbimento di risorse: operano tutti i giorni dell'anno, ventiquattr'ore su ventiquattro, impegnano un importante numero di unità di personale (medico, infermieristico, ausiliario), consumano farmaci, molti ad altissimo costo, utilizzano macchinari, soggiacciono a standard di qualità unici nel panorama assistenziale (pulizia, sterilizzazione, sanificazione).

Non a caso, nel lontano 2015 fu adottato il D.M. n. 70, con cui sono stati per l'appunto definiti gli standard per l'assistenza ospedaliera e per l'efficientamento delle aree assistenziali, oltre che i bacini di utenza. Lo stesso decreto ha anche previsto requisiti di efficienza e qualità dei servizi la cui inosservanza dovrebbe comportare la chiusura o la riconversione delle piccole strutture ospedaliere.

Non poche delle sue previsioni restano tuttavia inattuate, a distanza di circa dieci anni.

Continuano a essere numerose le strutture con bassi tassi di utilizzo e *performance* assistenziali di livello preoccupante, come emerge dal Programma nazionale esiti (Pne) del Ministero della Salute, curato da Agenas.

Note

1 CORTE DEI CONTI, *Relazione al Parlamento sulla gestione dei Servizi Sanitari Regionali*, approvata dalla Sezione autonomie con Delibera n. 21/2025, pubblicata in data 19 gennaio 2026.

2 In base ai dati riportati nella citata Delibera n. 21/2025 nel 2024 la spesa sanitaria *complessiva* è stata di 185 miliardi, di cui il 74% a carico di PA e assicurazioni obbligatorie, il 22% a carico delle famiglie e il 3% a carico dei regimi volontari. Sul punto si veda anche R. Arcano, A. Capacci, G. Turati, *Stiamo privatizzando la sanità?*, OCPI, 11 ottobre 2024.

3 In termini molto generali, sia la Francia che la Germania si rifanno a modelli tipo "Bismarck", con contributi sociali prelevati sul reddito da lavoro che finanziano le casse mutue, un sistema simile a quello in vigore nel nostro Paese prima dell'introduzione del SSN. Nel caso tedesco è previsto anche un meccanismo di *opting out* dal sistema pubblico verso un sistema di assicurazioni private per i lavoratori dipendenti nel privato con redditi superiori a una certa soglia, per i lavoratori dipendenti nel pubblico (con sussidi dello Stato) e per gli autonomi.

4 La classificazione OCSE prevede una categoria residuale di "altri medici" che comprende non-specialisti che lavorano in ospedale e laureati in medicina che non hanno ancora iniziato il percorso di specializzazione.

5 O. Solar & A. Irwin, *A conceptual framework for action on the social determinants of health*, *World Health Organization*, 2010.

6 M. Bordignon, I. Maroccia, F. Scinetti e G. Turati, *L'autonomia differenziata nella «tutela della salute»*, in OCPI, 25 luglio 2024.

7 AGENAS, *Programma nazionale degli esiti*, 2025.

8 GIMBE, *La mobilità sanitaria interregionale nel 2023*, 2026.

9 MEF- RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Il monitoraggio della spesa sanitaria*, Rapporto n. 12, 2025.

10 L. Aimone Gigio, D. Alampi, E. Maltese, D. Marangoni, M. Paolicelli, E. Sceresini, M. Tagliavia, G. Vittorino, *Il fabbisogno di personale sanitario in Italia: le sfide poste dal ricambio generazionale e dagli interventi previsti dal Pnrr*, Banca d'Italia, 2025.

11 Si veda anche R. Garofoli, B.G. Mattarella, *Governare le fragilità*, Mondadori, 2025.

12 M. Bordignon, S. Coretti, G. Turati, *I Piani di Rientro della sanità regionale: quali risultati finora?*, OCPI, 5 agosto 2019.

13 Sul punto si veda l'ultimo rapporto di MEF-RGS, *Monitoraggio della Spesa Sanitaria*, n. 12.

14 Formalmente garantita perché si considera assistito in ADI un paziente anziano che riceve almeno 14 visite all'anno, poco più di una al mese.

15 OECD, *Verso un'integrazione strutturata e sistemica delle cure domiciliari per non autosufficienti in Italia*, https://www.oecd.org/it/publications/verso-un-integrazione-strutturata-e-sistemica-delle-cure-domiciliari-per-non-autosufficienti-in-italia_d2c8dfe5-it.html).

16 L. Aimone Gigio, D. Alampi, E. Maltese, D. Marangoni, M. Paolicelli, E. Sceresini, M. Tagliavia, G. Vittorino, *Il fabbisogno di personale sanitario in italia: le sfide poste dal ricambio generazionale e dagli interventi previsti dal Pnrr*, cit.

17 L. Aimone Gigio, D. Alampi, E. Maltese, D. Marangoni, M. Paolicelli, E. Sceresini, M. Tagliavia, G. Vittorino, *Il fabbisogno di personale sanitario in Italia: le sfide poste dal ricambio generazionale e dagli interventi previsti dal Pnrr*, cit.

18 Alcune università – ad esempio la Statale di Milano o la Sapienza di Roma – hanno già attivato nelle Facoltà di Medicina specializzazioni in Medicina di Comunità e delle Cure Primarie.

19 *Il Personale del Servizio Sanitario Nazionale* – Dati 2023.

20 CORTE DEI CONTI, *Relazione al Parlamento sulla gestione dei Servizi Sanitari Regionali*, approvata dalla Sezione autonomie con Delibera n. 21/2025, cit.

21 Definiti per la prima volta con DPCM 29 novembre 2001, in attuazione del D.Lgs. 502/1992, poi modificato nel 1999, e successivamente integrati con DPCM 12 gennaio 2017.

22 *Ex plurimis*, n. 282 del 2002, n. 134 del 2006, n. 10 del 2010, n. 275 del 2016.

23 Inizialmente con il DM 12 dicembre 2001, adottato dal Ministero della Salute di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

24 È la logica che pare sottesa alla Legge di Bilancio 2026, art. 1, comma 426, laddove prevede un meccanismo di *audit* per individuare le azioni necessarie affinché, nell'arco di due anni, le regioni inadempienti sul fronte dei LEA possano rispettare il mandato costituzionale.

25 ISTAT, *Rapporto sul Benessere equo e sostenibile 2023*, 17 aprile 2024.

26 I. Maroccia, F. Scinetti, G. Turati, *La questione aperta delle liste d'attesa*, OCPI, 28 giugno 2024.

27 I. Maroccia, F. Scinetti, G. Turati, *La questione aperta delle liste d'attesa*, cit.

28 OCSE, *Waiting Time Policies in the Health Sector: What Works?*, OECD *Health Policy Studies*, 2013. Cfr. I. Maroccia, F. Scinetti, G. Turati, *La questione aperta delle liste d'attesa*, cit.

29 I. Maroccia, F. Scinetti, G. Turati, *La questione aperta delle liste d'attesa*, OCPI, 28 giugno 2024.

30 G. Olmastroni, G. Turati, *I primi dati dalla Piattaforma nazionale sulle liste di attesa*, OCPI, 11 luglio 2025.

31 G. Olmastroni, G. Turati, *I primi dati dalla Piattaforma nazionale sulle liste di attesa*, cit.

32 *Tackling Wasteful Spending on Health*, OECD *Publishing*, Paris, 2017.

33 R. Arcano, G. Turati, *La sfida della sostenibilità per la spesa sanitaria pubblica*, OCPI, 22 febbraio 2024.

CAPITOLO 2

Rigenerazione e sicurezza urbana

La sicurezza urbana è una condizione abilitante della coesione sociale e dello sviluppo economico. *A condizionarla concorrono plurimi fattori, non solo i fenomeni delittuosi, ma anche le evoluzioni urbane e del tessuto economico-sociale, le fragilità socio-abitative ed economiche della popolazione, le tendenze demografiche, la grande espansione di alcune aree urbane, l'aumentato pendolarismo urbano dei lavoratori, lo sviluppo dell'*e-commerce *con la scomparsa del commercio di prossimità. La pluralità ed eterogeneità delle ragioni dell'insicurezza impone, del resto, un approccio multidimensionale nella definizione di strategie, politiche, azioni,* governance *istituzionale. Oltre agli strumenti di polizia, è necessario, infatti, mettere a sistema politiche abitative, interventi educativi, gestione degli spazi pubblici, partecipazione civica: politiche e misure che vedono coinvolti, oltre che diversi livelli di governo, autorità di pubblica sicurezza, polizie locali e amministratori locali, operatori sociali, insegnanti, educatori, urbanisti, gli stessi abitanti la cui partecipazione — come singoli o in gruppi e associazioni — può senza dubbio avere un rilievo non marginale nelle attività di prevenzione. Se sono certo necessarie adeguate risorse finanziarie, non è meno importante, quindi, migliorare* governance, *organizzazione e coordinamento.*

I costi economici dell'insicurezza sono del resto rilevanti. Stimati in 25 miliardi di euro annui, sono significativi gli impatti sulle imprese, sulla competitività dei territori, sui livelli degli investimenti, sul valore degli immobili. Quanto a quelli sociali, l'insicurezza limita l'uso degli spazi pubblici, indebolisce le relazioni sociali e accentua le disuguaglianze, con effetti più marcati nei grandi centri urbani e nelle periferie, tra le donne e tra le persone più anziane.

I livelli complessivi di criminalità in Italia restano inferiori rispetto ad altri Paesi europei, ma mostrano segnali di crescita, in particolare per i reati predatori. Emergono inoltre criticità legate alla devianza giovanile e alle condizioni di marginalità sociale, che richiedono interventi strutturali e non solo emergenziali.

In questo contesto, si è progressivamente affermato un approccio integrato alla sicurezza urbana, che affianca alle politiche di controllo del territorio interventi di prevenzione sociale, riqualificazione urbana e coinvolgimento delle comunità locali.

Il PNRR ha seguito questo approccio, puntando su interventi di rigenerazione urbana e inclusione sociale nelle aree più fragili, contribuendo a migliorare spazi pubblici, servizi e qualità della vita. La natura temporanea del Piano rende necessario proseguire con politiche integrate, stabili e continuative.

In prospettiva, è cruciale un rafforzamento organico delle politiche di prevenzione, lungo quattro direttrici complementari: la prevenzione situazionale, con il potenziamento del controllo del territorio, l'uso diffuso di tecnologie (illuminazione, videosorveglianza, sistemi intelligenti) e una efficiente distribuzione delle forze di polizia; la prevenzione sociale, mediante interventi strutturali di inclusione e contrasto alla marginalità, con particolare attenzione alla devianza giovanile e al disagio abitativo, anche attraverso la stabilizzazione delle politiche di rigenerazione urbana e l'integrazione degli obiettivi di sicurezza nella pianificazione territoriale; la prevenzione comunitaria, con la promozione del coinvolgimento attivo dei cittadini e delle reti associative, al fine di diffondere senso di appartenenza e cura condivisa degli spazi urbani; la prevenzione precoce, con politiche educative e di accompagnamento rivolte ai soggetti più esposti a condizioni di fragilità.

La natura multidimensionale delle politiche per la sicurezza e il conseguente coinvolgimento di una pluralità di attori istituzionali — Stato, Regioni, Comuni e Autorità di pubblica sicurezza, Polizie locali — rendono, infine, ineludibile puntare sugli strumenti di governance *e coordinamento. Fondamentale è rendere ancor più efficaci gli strumenti di cooperazione interistituzionale, a partire dai Patti per la sicurezza urbana, da strutturare con obiettivi misurabili, sistemi di monitoraggio, una regia nazionale più avanzata, contenuti minimi da standardizzare, fermo il necessario adattamento alle specificità territoriali*

1 Lo scenario. Il carattere multidimensionale della sicurezza urbana

La sicurezza urbana riveste da sempre un ruolo cruciale, incidendo in modo diretto e trasversale su molteplici dimensioni dello sviluppo economico e della coesione sociale.
Non è certo un problema solo italiano. In tutto il mondo autorità e cittadini sono chiamati a fare i conti con una molteplicità di fattori che incidono sulla qualità della vita urbana, non solo quelli di delittuosità, disordine e violenza urbana, ma anche — e forse prima ancora — di marginalità sociale e degrado urbano.
Quello in esame è infatti un *fenomeno multidimensionale*: nel metterne a fuoco cause e rimedi, va certo dato il giusto rilievo al manifestarsi di fatti criminali. Non può tuttavia essere sminuita la centralità di tanti altri aspetti solo apparentemente distinti, dalle trasformazioni urbane e del tessuto economico-sociale, alle fragilità socio-abitative ed economiche della popolazione, alle tendenze demografiche. L'approccio multidimensionale al tema, lungi dall'essere dogmatico, è destinato del resto ad influenzare le strategie da seguire nel definire politiche, azioni, *governance* istituzionale necessarie per attenuare l'insicurezza urbana e le sue molteplici e severe implicazioni.
Si impone cioè un approccio sistemico che valorizzi, oltre agli strumenti di polizia, politiche abitative, interventi educativi, gestione degli spazi pubblici e partecipazione civica.
Politiche che impongono il coinvolgimento, oltre che dei diversi livelli di governo, di autorità di pubblica sicurezza e amministratori locali, di operatori sociali, insegnanti, educatori, urbanisti, degli stessi abitanti la cui partecipazione — come singoli o in gruppi e associazioni — può senza dubbio avere un rilievo non marginale nelle attività di prevenzione.

1.1 Il rilievo economico e sociale della sicurezza urbana

Certo è che la sicurezza urbana è una condizione abilitante per il funzionamento delle città, per la competitività dei territori e per la qualità della vita dei cittadini.
In contesti urbani caratterizzati da elevati livelli di insicurezza reale o percepita, si registrano effetti negativi sulla fruizione degli spazi pubblici, sull'attrattività economica, sugli investimenti privati e sulla partecipazione sociale, con ricadute che tendono a rafforzare dinamiche di segregazione e disuguaglianza.
Diversi e significativi sono pertanto i costi, economici e sociali, dell'insicurezza.

1.1.1 Il costo dell'insicurezza

Iniziando dai primi, è acclarato che la sicurezza sia un fattore determinante della competitività urbana, soprattutto nelle città che ambiscono a svolgere un ruolo attrattivo nei circuiti economici e culturali.

Numerosi studi[1] mostrano come la stessa percezione di insicurezza riduca la *vitalità commerciale dei quartieri*, incidendo sui *comportamenti di consumo*; influisca sulle *decisioni di localizzazione* delle imprese; disincentivi il *turismo urbano* e contribuisca alla svalutazione delle aree più fragili, compromettendo anche la *valorizzazione del patrimonio immobiliare* e generando un circolo vizioso di disinvestimento e degrado.

In questo quadro, anche le fragilità demografiche e sociali assumono una rilevanza economica diretta. Quartieri caratterizzati da elevati indici di vecchiaia, da forte inattività giovanile o da instabilità abitativa tendono a presentare una minore capacità di attrarre investimenti, una più rapida desertificazione commerciale e un aumento dei costi indiretti legati alla sicurezza, pubblica e privata.

Limitando l'analisi ad alcuni dati di settore, l'insicurezza urbana genera un costo complessivo superiore ai 25 miliardi di euro l'anno, pari a circa l'1,2% del Pil nazionale.

Quanto ai costi diretti dell'insicurezza, le imprese italiane spendono oltre 6 miliardi di euro per sistemi di sorveglianza e protezione. Per la dotazione di sistemi di sicurezza (videosorveglianza, barriere antitaccheggio, formazione del personale, sistemi di allarme gestiti da terze parti, sigilli alle porte o controlli alle uscite di emergenza, servizi di portierato) è, in particolare, investito lo 0,64% del fatturato. "*Una stima conservativa del costo economico complessivo medio delle perdite nel settore* Retail *e GDO* [valore della merce + misure di sicurezza] *è di circa 6,7 miliardi di euro, pari a circa 114 euro a testa per ogni cittadino italiano. In aumento rispetto al dato stimato in studi precedenti*"[2].

Quanto, invece, alle più ampie implicazioni economiche, *le aree con alta densità criminale registrano investimenti privati inferiori* del 14% rispetto alle zone considerate sicure. Il *costo del credito* risulta fino a 0,8 punti percentuali più elevato, a causa del maggior rischio percepito da banche e assicurazioni[3].

Con riguardo agli esercizi di prossimità, in una curva che ha fatto registrare la chiusura di circa il 10,5% dei negozi in 10 anni, è apparso chiaro come la criminalità sia "*nemica degli esercizi commerciali*", contribuendo alla loro crisi[4].

In particolare, in un contesto già profondamente critico (si è passati da 834.857 esercizi commerciali in sede fissa nel 2014 a 747.106, con una perdita di 87.751 esercizi in dieci anni), il rischio è che la criminalità concorra a peggiorare la situazione, danneggiando i titolari delle attività

economiche, in modo diretto, perché li costringe a sostenere costi aggiuntivi di sicurezza e, indirettamente, perché allontana i cittadini dalle strade.
Preoccupanti alcuni dati: nel 2024 sono stati commessi 74.267 furti e 4.151 rapine in esercizi commerciali. Ogni anno un negozio ogni dieci subisce un furto o una rapina. Al primo posto per numero di furti e rapine in negozi si trova Milano, dove ne sono stati commessi 9.878, il 12,6% del totale nazionale; segue Roma, con 7.708 furti e rapine in esercizi commerciali, il 9,8% del totale nazionale[5].

1.1.2 Le molteplici ricadute sociali dell'insicurezza

Sul piano sociale, la sicurezza urbana è strettamente connessa alla coesione e alla fiducia reciproca. L'insicurezza, reale o percepita, tende a ridurre l'uso degli spazi pubblici, a indebolire le reti di prossimità e a favorire processi di chiusura sociale, con un impatto particolarmente rilevante sui gruppi più vulnerabili, come anziani, donne e minori.
In questo senso, le disuguaglianze territoriali in materia di sicurezza si traducono in disuguaglianze di accesso alla città e ai suoi servizi, minando il principio di uguaglianza sostanziale. Gli studi di settore evidenziano che:

- il 70,9% degli uomini si sentono sicuri ad uscire la sera da soli al buio nella zona in cui vivono contro poco più della metà delle donne (51,0%)[6];
- si registra una più elevata dispersione scolastica nelle aree geografiche e urbane meno sicure[7];
- nelle grandi aree urbane cresce la criminalità minorile generale e la strutturazione di *gang* giovanili[8];
- emerge una recrudescenza della *malamovida*, dello spaccio di stupefacenti e dell'illegittimo utilizzo dello spazio pubblico[9];
- i divari tra le aree urbane si riflettono anche sulla salute, fisica e mentale, degli abitanti[10].

1.2 Sicurezza reale e percepita: la condizione italiana

Chiarita la rilevanza anche economica e sociale del tema, è utile fotografare, con l'ausilio di alcuni dati, la condizione italiana.
Importante distinguere tra *sicurezza reale o registrata* e quella c.d. *percepita*.
Se la prima ha carattere oggettivo ed è misurata utilizzando principalmente la rilevazione dei reati denunciati, la seconda indica una condizione soggettiva, ossia il senso di sicurezza vissuto da ciascuno nella vita quotidiana.
Se è intuitiva la rilevanza della prima, dipendente dal numero dei reati commessi e dai livelli quindi di effettiva criminosità, non va trascurata la seconda. Come si indicherà, influenzando comportamenti e stili di vita, la sicurezza percepita ha implicazioni economiche e sociali rile-

vantissime, sicché va presa in seria considerazione nel mettere a punto le politiche pubbliche da attuare.

1.2.1 La criminalità registrata: in aumento i reati predatori

Partendo dalla criminalità registrata, vanno presi in considerazione i dati di denuncia per quanto da soli non sufficienti a misurare la criminalità nascosta, quella cioè che non viene a conoscenza delle autorità.

Dopo un *trend* in diminuzione tra il 2015 e il 2020, nel periodo 2020-2024 si è registrato un *aumento dei reati*. Nel 2024 risultano commessi 2.380.574 delitti (+ 1,7% rispetto al 2023). Ciò sebbene, sul fronte dei reati di sangue, vada segnalato un decremento degli omicidi volontari (sono 321 contro i 341 del 2023: -6%)[11].

Sulla sicurezza urbana hanno particolare incidenza i *reati predatori*, per la loro diffusività e randomicità. Sempre nel 2024, risultano in aumento le rapine (+1,8% rispetto al 2023), in particolare quelle consumate presso esercizi commerciali (+ 8,3%, pari al 14,5% del totale delle rapine commesse). Diminuiscono, sebbene di poco, le rapine in pubblica via (-1%, costituiscono il 57,6% del totale). Si è registrata anche una crescita, sebbene limitata, dei furti (+3%)[12].

Se quelli indicati sono i dati medi nazionali, non va trascurato come la criminalità predatoria e "di strada" tenda a concentrarsi in ambiti urbani ad alta densità e alta mobilità: opportunità, anonimato, flussi e design urbano di queste tipologie di città influiscono sulla probabilità del reato configurandosi come condizioni abilitanti che vanno governate attraverso politiche pubbliche adeguate.

Il Censis – con la formula evocativa di "*fragili metropoli*" – nel suo 59° Rapporto (2025), ha sottolineato che 3 residenti su 4 (il 73,4%) nelle grandi realtà urbane sono stati, almeno una volta, vittime o testimoni di un evento pericoloso[13].

Nel 2024, il 25,3% dei reati si è verificato nelle città metropolitane di Milano, Roma e Firenze[14].

Al primo posto per numero di reati commessi c'è Roma (271.779 nel 2024), seguita da Milano (226.860 reati). "*In rapporto al numero di residenti, al primo posto c'è Milano (con 69,9 reati ogni 1.000 abitanti) e Roma è al terzo posto (con 64,3 reati ogni 1.000 abitanti)*". I dati sono per vero indicati in diminuzione nel primo semestre del 2025, con i reati che si sono ridotti, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, del 7,0% nella Capitale e dello 0,9% a Milano[15].

Al totale dei furti nella Capitale contribuiscono soprattutto i borseggi: nel 2024 ne sono stati denunciati 33.468, "*il 23,8% del totale nazionale, compiuti a un ritmo di 92 al giorno*", diminuiti tuttavia nel primo semestre del 2025 del 13,7% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente[16].

Le rapine commesse a Roma e a Milano, nel 2024, sono state, rispettivamente, 2.016 (il 51,5% in più di quelle commesse nel 2019, anno pre-pandemia) e 2.624 (in crescita del 32,1% rispetto al 2019). Anche questi reati nei primi sei mesi del 2025 sono diminuiti (-18,4% a Milano e -24,5% a Roma; -8,4% al livello nazionale)[17].

Riguardo la *violenza di genere*, a Milano nel 2024 sono state registrate 691 violenze sessuali (circa il 10% del dato nazionale, + 67,3% rispetto al 2019) e a Roma 510 (+ 22,3%). Dato in diminuzione nel primo semestre del 2025: -20,8% a Milano e -16,2% a Roma (-11,7% in Italia)[18].

In conclusione, le aree densamente popolate sono più esposte a fenomeni di disaggregazione e illegalità diffusa, con gravi conseguenze sulla fiducia nelle Istituzioni e sulla paura del crimine.

1.2.2 Migrazione, irregolarità e marginalità urbana

I dati attestano peraltro come i livelli di delittuosità cambino non solo su base territoriale, ma anche in relazione a talune condizioni soggettive.

Quanto al rapporto tra *immigrazione irregolare e sicurezza urbana*, nel 2024 sono state effettuate 287.704 segnalazioni di reato nei confronti di stranieri[19], pari al 34,7% del totale. È un dato in aumento: nel 2023 le segnalazioni erano state 268.780, pari al 33,7% del totale. Nel valutare i numeri e le percentuali indicati non va trascurato che gli stranieri presenti nel Paese sono 5.253.658, pari all'8,9% della popolazione[20].

Passando a dati più granulari, agli stranieri è ascrivibile circa la metà dei reati predatori, il che concorre ad acuire l'insicurezza (urbana) percepita[21].

Per i furti si tratta di 48.059 episodi, il 47,79%; per le rapine di 11.978, pari al 52,37%. Dati entrambi in aumento rispetto al 2023[22].

Tendenzialmente in linea con le statistiche riportate la composizione della popolazione carceraria: su 61.861 detenuti negli istituti penitenziari, 42.167 sono italiani e 19.694 stranieri[23].

1.2.3 Devianza e criminalità giovanile: i dati sugli ingressi negli IPM e quelli sulla povertà o esclusione sociale dei minori

Una recrudescenza si registra anche con riguardo alla criminalità minorile, soprattutto quanto a mezzi impiegati e modalità di azione[24]. Ulteriore profilo di rischio per i minori attiene al consumo di stupefacenti, mercato nel quale, più raramente, agiscono in qualità di spacciatori[25].

In Italia, il quadro della giustizia minorile offre indicatori ufficiali utili a descrivere la "pressione" del fenomeno sul sistema.

Nel capitolo "*Giustizia, criminalità e sicurezza*" dell'Annuario Statistico Italiano 2025, l'ISTAT se-

gnala che gli Uffici di servizio sociale per i minorenni hanno seguito nel 2024 circa 22.200 minori autori di reato, con una quota di stranieri del 23,1% e una quota di ragazze del 9,2%.
Il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità pubblica periodicamente analisi sui flussi di utenza e consente di osservare l'andamento degli *ingressi negli Istituti penali per i minorenni* (IPM): nella serie 2022–2024 gli ingressi aumentano (1.051 nel 2022, 1.142 nel 2023, 1.258 nel 2024). Per quanto riguarda la nazionalità, nel 2024 gli *ingressi di stranieri* hanno rappresentato il 50%, con una forte presenza delle nazionalità africane (77% degli ingressi dei minori stranieri), in particolare della Tunisia, dell'Egitto, del Marocco e dell'Algeria.
I dati dei delitti per i quali l'Autorità Giudiziaria minorile ha disposto la detenzione in IPM nell'anno 2024 evidenziano la *prevalenza dei reati contro il patrimonio* (51%), rapina e furto in particolare, seguiti dai reati contro la persona (23%), soprattutto lesioni personali volontarie, e dalle violazioni delle disposizioni in materia di stupefacenti (9%). Risultano in aumento i maltrattamenti in famiglia, i reati di violenza, resistenza e oltraggio a P.U. e l'uso di armi.
Il dato giudiziario va posto in stretta relazione con quello socioeconomico. L'ISTAT, nel comunicato sulle condizioni di vita dei minori, segnala che nel 2024 il 26,7% dei minori è a rischio di povertà o esclusione sociale, con valori molto più elevati nel Sud e nelle Isole, e che i minori stranieri presentano livelli di rischio molto superiori a quelli dei coetanei italiani. Questi dati non spiegano automaticamente la devianza, ma descrivono l'ambiente strutturale in cui si collocano molte traiettorie di marginalità evidenziando che la sicurezza urbana non può prescindere dalle politiche di *welfare*, istruzione e inclusione, e che la prevenzione della devianza giovanile si traduce, in larga misura, in prevenzione urbana.
Il legislatore ha via via iniziato a costruire un insieme di strumenti con la finalità di bilanciare due esigenze: da un lato il recupero dei minori che sbagliano, dall'altro la tutela della sicurezza collettiva. In quest'ottica sono state introdotte anche misure preventive di tipo amministrativo, come l'ordine di allontanamento o il divieto di accesso a determinate aree della città. Questi strumenti permettono di intervenire prima che vengano commessi reati più gravi. Pur non essendo nati specificamente per i minori, vengono sempre più utilizzati anche per contrastare fenomeni di violenza giovanile nei contesti urbani più a rischio[26].
L'obiettivo è prevenire episodi di violenza di gruppo e garantire maggiore sicurezza nei luoghi frequentati dai giovani. Questa misura può essere applicata anche ai minorenni, nel rispetto delle tutele previste dalla relativa normativa.
Più recentemente[27], è stato adottato un approccio ancora più ampio, che combina interventi penali, amministrativi e sociali: dall'estensione di alcune misure di prevenzione a una maggiore

attenzione al ruolo della famiglia nel percorso di responsabilizzazione del ragazzo, fino a prevedere azioni straordinarie di riqualificazione urbana e sociale nelle aree più colpite dal disagio.
Alla base di queste politiche vi è la consapevolezza che la lotta alla criminalità minorile richiede una strategia di prevenzione ampia e coordinata, che coinvolga forze di polizia, magistratura minorile, servizi sociali e scuole. L'obiettivo è affiancare al controllo del territorio interventi educativi e di inclusione sociale, riconoscendo che *molti comportamenti devianti nascono da problemi sociali complessi*[28].
L'efficacia di queste azioni dipende quindi anche dalla capacità di affiancarle a politiche di rigenerazione urbana, inclusione sociale e prevenzione a lungo termine, capaci di intervenire sulle cause profonde del disagio giovanile e di favorire forme positive di partecipazione e appartenenza alla comunità.

1.2.4 La percezione della sicurezza: le differenze territoriali, di genere, generazionali, sociali

Come accennato, la sicurezza, oltre alla dimensione reale sinora esaminata, presenta un versante soggettivo, declinabile come sicurezza percepita. Si tratta del senso di sicurezza vissuto da ciascuno nella vita quotidiana e che, nella letteratura anglofona, è detto *fear of crime*.
La percezione della sicurezza costituisce un indicatore complementare rispetto ai dati relativi ai reati denunciati, consentendo di misurare l'impatto sociale dei fenomeni criminali, oltre che lo stesso grado di fiducia nelle istituzioni e nei sistemi di controllo del territorio.
Sebbene l'Italia presenti livelli di delittuosità complessivamente inferiori rispetto a molte altre realtà europee, soprattutto per quanto riguarda i reati violenti[29], la *percezione di insicurezza* risulta persistentemente elevata, in particolare nei grandi centri urbani e nelle periferie[30].
Per vero, secondo i dati più recenti dell'Indagine sulla sicurezza dei cittadini condotta dall'ISTAT per il periodo 2022-2023, i livelli di sicurezza percepita sono nel complesso in miglioramento rispetto al 2015.
Sul campione preso in considerazione, costituito da individui con oltre 14 anni, il 76 %, dichiara di sentirsi molto o abbastanza sicuro quando esce a piedi nella propria zona e al buio (era il 60,6 % nel biennio 2015-2016)[31].
Secondo il CENSIS[32], coerentemente rispetto all'analisi di scenario appena svolta, tra i fattori che acuiscono l'insicurezza percepita vanno menzionati:
a) la "*brutalizzazione della criminalità di strada nelle grandi Città*";
b) l'abbassamento dell'età media di chi compie i reati;
c) l'aumento del degrado sociale nelle periferie e la desertificazione dei centri storici delle città.

Se quelli indicati sono i dati *medi* di sicurezza percepita, le misurazioni danno esiti diversi se si tiene conto di fattori territoriali, di genere, generazionali e socioeducativi.
Quanto alle *differenze territoriali*, l'insicurezza percepita — più alta nel Nord-ovest (14,3%) e nel Sud (12,8%) — è più avvertita tra i cittadini che risiedono nei comuni centro dell'area metropolitana (18,6%) e nelle periferie dei grandi centri urbani (13,9%).
La percezione di insicurezza è del resto solo in parte collegata al reale rischio di criminalità di un territorio, essendo non poco influenzata da condizioni personali, quali il genere, l'età e il livello di istruzione.
Quanto al *genere*, le donne sono il doppio più propense a sentirsi insicure quando escono da sole di sera (16,4% contro il 7,4% degli uomini) e sono circa quattro volte più numerose nel dichiarare di non uscire di sera per paura (19,5% contro il 5,3% degli uomini).
Anche *il dato anagrafico è rilevante*. Più di un'anziana su due (il 59,2% di chi ha più di 75 anni) dichiara di non uscire mai da sola o di non uscire mai e lo stesso accade per un anziano su quattro (il 39,2% di chi ha più di 75 anni). Simmetricamente, anche i più giovani vivono una condizione di grave insicurezza, segnata da contesti urbani e sociali sempre meno dominabili[33].
Anche i *livelli di istruzione*, infine, incidono: le persone con un livello di istruzione più elevato si sentono più sicure (il 28,7% dei laureati si dichiara molto sicuro rispetto all'11% di chi ha un titolo di studio elementare o non lo ha affatto)[34].

1.2.5 L'impatto sulla sicurezza del *trend* demografico, delle fragilità economico-sociali, dei nuovi assetti urbanistici, del pendolarismo urbano

Dalle analisi svolte emerge quanto incidano sulla sicurezza, tanto reale quanto percepita, le condizioni sociali, economiche e culturali.
Significative correlazioni con il tema della sicurezza urbana presenta il fenomeno dell'*invecchiamento della popolazione*. Le più recenti analisi ISTAT[35], infatti, evidenziano come la sicurezza urbana debba essere letta anche alla luce delle trasformazioni demografiche in atto.
L'Italia si configura come un Paese in rapido invecchiamento: l'indice di vecchiaia è passato da 148,7 nel 2011 a 187,6 nel 2021, per effetto della persistente bassa natalità e dell'aumento della speranza di vita, solo parzialmente compensati dalla presenza di una popolazione straniera mediamente più giovane[36].
L'invecchiamento della popolazione urbana incide direttamente sulla sicurezza poiché aumenta la quota di cittadini più esposti a fenomeni di vittimizzazione (furti, truffe, scippi), riduce la presenza sociale attiva nello spazio pubblico — soprattutto nelle ore serali — e contribuisce ad

amplificare la percezione di insicurezza anche in contesti a bassa delittuosità oggettiva.
In tal senso, l'invecchiamento non rappresenta soltanto una variabile demografica, ma un fattore strutturale di fragilità urbana.
Le trasformazioni demografiche presentano del resto *forti differenziazioni territoriali* che si riflettono direttamente sulla sicurezza urbana. Tra i principali capoluoghi analizzati — Milano, Torino, Genova, Roma, Napoli e Palermo — le città del Nord mostrano squilibri intergenerazionali particolarmente accentuati: l'indice di vecchiaia raggiunge valori molto elevati a Torino (222,3) e Genova (264,7). In questi contesti, *la concentrazione di popolazione anziana si associa spesso a una riduzione del controllo sociale informale dello spazio urbano*, favorendo fenomeni di degrado percepito e una maggiore domanda di sicurezza.
Parallelamente, la *distribuzione della popolazione straniera* contribuisce a ridefinire le geografie urbane della sicurezza. Milano registra un'incidenza di residenti stranieri pari a 187,8 per mille, contro i 38,4 per mille di Palermo, con una marcata eterogeneità infraurbana. Quartieri fortemente "*over*-invecchiati", come Castagna a Genova (indice di vecchiaia pari a 391), convivono con aree caratterizzate da una maggiore vitalità demografica grazie alla presenza di immigrati, come Triulzo Superiore a Milano, dove la quota di stranieri supera il 595 per mille. Se governata, tale presenza può contribuire a mantenere attivi gli spazi urbani; in assenza di politiche di integrazione e inclusione, la concentrazione di popolazione in condizioni di vulnerabilità può invece incidere negativamente sulla gestione dello spazio pubblico e sulla percezione di sicurezza.
Sulla sicurezza urbana incidono, poi, le *fragilità socioeconomiche*.
I *livelli di bassa istruzione e di inattività giovanile* rappresentano uno dei principali fattori di rischio. Nel Mezzogiorno, la quota di persone tra i 15 e i 52 anni prive della licenza media raggiunge il 5,9% a Napoli e il 5,1% a Palermo; la percentuale di *NEET* si attesta rispettivamente al 29,7% e al 32,4%, con punte ancora più elevate in specifici quartieri[37]. Tali condizioni aumentano la probabilità di coinvolgimento in microcriminalità, di uso conflittuale dello spazio pubblico e di strutturazione di circuiti informali di illegalità, incidendo direttamente sulla sicurezza urbana.
Anche la *struttura familiare* e l'*assetto abitativo* svolgono un ruolo rilevante. Le famiglie con figli prive di redditi da lavoro o pensione — pari al 6% a Napoli e al 5,8% a Palermo — e i bassi livelli di proprietà immobiliare segnalano una minore stabilità sociale e una ridotta capacità di presidio del territorio. Al contrario, i contesti caratterizzati da maggiore stabilità abitativa mostrano una più efficace capacità di controllo informale e di prevenzione dei fenomeni di degrado.
Infine, nuove esigenze di sicurezza urbana sono poste dalle grandi trasformazioni in atto nelle abitudini di consumo, negli assetti urbanistici, così come nei flussi di traffico.

La *grande espansione di alcune aree urbane*, la *creazione di nuovi insediamenti commerciali* cui spesso corrisponde lo *spopolamento dei centri urbani* legato alla *chiusura dei piccoli negozi*, l'aumentato *pendolarismo urbano dei lavoratori*, dovuto anche agli elevati costi abitativi nelle città più grandi, pone rinnovate esigenze di sicurezza in alcuni luoghi delle città, oltre che nelle reti ferroviarie.

Del resto, città e sistema economico si sono sempre reciprocamente condizionati, come testimoniano anche le *robuste implicazioni legate allo sviluppo dell'e-commerce*. Il profondo impatto di questo nuovo modello di scambio *B2C (Business-to-Consumer)*, infatti, ha prodotto visibili e duraturi effetti sulla conformazione urbana.

Come rilevato in recenti studi, "*nel 2024 si contano in Italia oltre 534mila imprese del commercio al dettaglio, di cui circa 434mila in sede fissa, quasi 71mila ambulanti e 30mila appartenenti all'«altro commercio» (internet, vendita per corrispondenza, ecc.). Il confronto con il 2012 evidenzia la scomparsa di quasi 118mila imprese del commercio al dettaglio in sede fissa e di circa 23mila attività ambulanti, per una riduzione totale di oltre 140mila unità, risultato di un eccesso di chiusure rispetto alle aperture. Le cause sono riconducibili a una crescita insufficiente dei consumi interni, al cambiamento dei comportamenti di spesa dei consumatori e alla diffusione delle tecnologie digitali che hanno favorito gli acquisti online. Non a caso, nello stesso periodo le imprese attive operanti prevalentemente su internet o nella vendita per corrispondenza sono aumentate di oltre 16mila unità (+114,9%)*"[38].

Trasformazione, questa, di tale portata da ripercuotersi sullo stesso "abitare" la città: "*la scomparsa del commercio di prossimità genera impatti negativi sulla vivibilità urbana: insicurezza, microcriminalità, perdita di decoro, svalutazione immobiliare e, più in generale, aumento del disagio sociale ed economico*"[39].

Analogamente, lo *spostamento dei servizi di alloggio verso la domanda turistica* ha causato un forte indebolimento del tessuto sociale, ostacolando la formazione di nuclei di residenti idonei a farsi promotori e protettori della sicurezza urbana. Questa tendenza non soltanto sottrae immobili all'uso abitativo, ma favorisce un indotto incoerente con le esigenze residenziali, acutizzando così anche in via indiretta la conversione della città a finalità turistico-ricreative[40].

È sempre più evidente come la sicurezza urbana abbia un preciso referente nella realtà sociale. Tutti i fenomeni analizzati — i reati "urbani", il calo demografico, la povertà scolastica e abitativa, l'indebolimento del tessuto sociale, le trasformazioni urbane — si rivelano, infatti, reciprocamente dipendenti, formando un sistema interconnesso. Anche le misure di prevenzione e contrasto, allora, non possono che essere condivise e coordinate.

1.3 Una terza via nelle politiche di sicurezza urbana: l'evoluzione istituzionale

Tornando allora su perimetro e caratteri della sicurezza urbana, la sua cennata natura pluridimensionale può considerarsi un dato acquisito nella legislazione italiana e, almeno in parte, nelle prassi istituzionali.

Sul piano normativo, la L. 18 aprile 2017, n. 48, di conversione del D.L. 20 febbraio 2017, n. 14 (c.d. decreto Minniti sulla sicurezza urbana), definisce la sicurezza urbana come *"il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura, del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni"* (art. 4).

Il provvedimento segna un passaggio cruciale nel modo di concepire la sicurezza urbana nell'ordinamento italiano, introducendo un *mutamento di prospettiva che supera la tradizionale identificazione della sicurezza con la sola tutela dell'ordine pubblico e la repressione dei reati* riconducendola a una dimensione più ampia e complessa, strettamente connessa alla qualità della vita, alla vivibilità degli spazi e al decoro delle città. Si afferma così una visione integrata che valorizza il ruolo delle politiche territoriali e sociali nella prevenzione delle situazioni di degrado e di marginalità, riconoscendo che i fenomeni di insicurezza non possono essere affrontati esclusivamente attraverso strumenti coercitivi, ma richiedono interventi multilivello, secondo logiche di cooperazione e corresponsabilità.

In questo modo, il decreto individua una *terza via al tema della sicurezza*, contribuendo a ridefinire il rapporto tra sicurezza e città e ponendo al centro l'idea che la sicurezza urbana sia il risultato di politiche integrate, capaci di coniugare controllo del territorio, cura degli spazi, partecipazione istituzionale e responsabilità condivisa.

Senza certo sottovalutare l'importanza delle politiche di prevenzione e repressione efficace dei reati, non possono essere considerate meno importanti la prevenzione dell'emarginazione sociale e la considerazione dei tanti e variegati fattori che incidono sulla sicurezza.

1.4 Le diverse forme di prevenzione

Un approccio integrato alla sicurezza urbana impone, quindi, di porre in essere — accanto all'azione di prevenzione e repressione dei reati in senso stretto — una pluralità di politiche e misure.

Volendo schematizzare, è utile fare riferimento alla classificazione ormai in uso che distingue tra prevenzione situazionale, sociale, comunitaria e precoce.
La *prevenzione situazionale* ricomprende approcci e tecniche che, prescindendo dalle condizioni sociali ed economiche o dalle motivazioni individuali del potenziale autore dell'illecito, sono diretti ad aumentare le difficoltà della sua commissione, ad aumentarne il rischio o a ridurne i vantaggi[41].
Vi rientrano il controllo degli accessi, l'aumento della protezione di luoghi e beni attraverso sistemi di *allarmi e videosorveglianza*, la vigilanza e il *controllo del territorio* da parte delle Forze dell'ordine e locali, il rafforzamento delle misure di sorveglianza naturale, in particolare l'*illuminazione pubblica*.
La *prevenzione sociale*, intervenendo sulle cause dei disagi sociali, ha un perimetro più ampio, esteso a molti ambiti delle politiche pubbliche di competenza prevalentemente locale, dalle politiche di promozione, *inclusione e integrazione sociale* a quelle educative fino alle misure di tipo urbanistico e di *rigenerazione urbana*.
La *prevenzione comunitaria*, volta a promuovere il coinvolgimento degli abitanti, comprende tra le altre esperienze sperimentate, in uno al controllo informale posto in essere dai residenti di un quartiere, le strategie di *responsabilizzazione e mobilitazione sociale*, per esempio, con campagne informative per l'uso di numeri verdi o per la segnalazione di fenomeni critici tramite apposite applicazioni per *smartphone*.
La *prevenzione precoce*, infine, mirando ad incidere sui fattori di rischio individuale, familiare, sociale ed ambientale, si rivolge, con approccio prevalentemente educativo, a soggetti più esposti a condizioni implicanti una più elevata propensione alla devianza o persino alla delinquenza, perché per esempio coinvolti in contesti familiari o residenziali di disagio o perché già autori di comportamenti devianti.

1.5 La *governance* italiana del sistema di sicurezza urbana: la pluralità dei livelli di governo e competenze

L'indicata natura multidimensionale della sicurezza urbana e l'eterogeneità delle politiche di settore necessarie esigono il *coinvolgimento di una pluralità di livelli di governo* che concorrono, con funzioni e responsabilità differenti, alla sua definizione e alla sua realizzazione.
In tale prospettiva, la sicurezza urbana si sviluppa all'interno di un sistema di *governance* multilivello nel quale le decisioni, le strategie e gli interventi si articolano tra ambito nazionale, regionale e locale, dando luogo a un intreccio di competenze che richiede forme strutturate di cooperazione e dialogo istituzionale.

Questo assetto policentrico comporta una trasformazione delle modalità attraverso cui la sicurezza viene programmata e attuata, favorendo il passaggio da modelli gerarchici e verticali a forme più orizzontali e reticolari di governo, basate sul coordinamento, sulla concertazione e sulla condivisione delle informazioni. La sicurezza urbana diventa così il risultato di processi decisionali distribuiti, nei quali la definizione degli obiettivi e la selezione degli strumenti dipendono sempre più dall'interazione tra diversi attori pubblici, istituzionali e territoriali.
Al tempo stesso, la pluralità dei livelli di governo implica la necessità di sviluppare meccanismi di *governance* efficaci e continui, al fine di evitare sovrapposizioni di competenze o frammentazioni degli interventi.
Solo per far cenno ad un tema cruciale, per garantire *buoni livelli di controllo del territorio*, come osservato necessari per un'efficace prevenzione di tipo situazionale, sono essenziali, oltre che il rafforzamento delle misure di video sorveglianza e dei sistemi di illuminazione pubblica:

- adeguati organici delle forze di polizia;
- una distribuzione degli stessi calibrata sulle reali esigenze di sicurezza che il territorio e la popolazione esprimono;
- un efficace coordinamento tra Forze di polizia statali e Polizie locali.

1.6 I diversi livelli di governo e i numerosi attori istituzionali

Ricomprendendo profili riconducibili tanto all'ordine pubblico e alla prevenzione e repressione dei reati, quanto alla qualità urbana, alle politiche sociali e al governo del territorio, la sicurezza urbana coinvolge livelli di governo e attori istituzionali diversi.
Come è noto, la materia dell'ordine e della sicurezza pubblica attiene *alla potestà legislativa esclusiva dello Stato* (art. 117, comma 2, lett. h, Cost.) e si declina nella prevenzione e repressione dei reati, nonché nel mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, la sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni (art. 159, comma 2, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112).
Il dettato costituzionale trova *simmetrica corrispondenza nel sistema della pubblica sicurezza* delineato dalla L. 1° aprile 1981, n. 121 che, in antitesi al modello atomistico-delocalizzato adottato da taluni Stati europei, afferma l'unità e la conseguente e necessaria statualità del sistema di amministrazione di pubblica sicurezza.
La responsabilità politica è affidata al Ministro dell'interno, quale Autorità nazionale di pubblica sicurezza, che si avvale del Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, quale

organo ausiliario di consulenza. Come tale, egli è responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, titolare dell'alta direzione dei relativi servizi, a garanzia della loro uniformità sul territorio nazionale, e coordina in materia i compiti e le attività di tutte le Forze di polizia che da lui dipendono funzionalmente.

A livello territoriale, cruciale è il ruolo del *Prefetto*, Autorità provinciale di pubblica sicurezza, che ha la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia, a sua volta affiancato dal Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. Spettano, infine, al *Questore* la direzione, la responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico operativo, dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica e dell'impiego della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione.

La sicurezza urbana, come abbiamo visto, eccede i confini della sola "sicurezza pubblica". Per la sua natura multidisciplinare, infatti, sono determinanti anzitutto le *Regioni*, titolari di competenze legislative concorrenti o residuali in materie quali governo del territorio, politiche sociali, formazione professionale e tutela della salute.

Analogamente, sono fondamentali le attribuzioni amministrative degli Enti Locali, in particolare dei *Comuni*: per esempio in tema di politiche sociali, riqualificazione di aree abbandonate o marginali, installazione e potenziamento di impianti di videosorveglianza, progetti educativi, attività culturali e sportive per offrire ai minori un'alternativa concreta all'emarginazione.

Coerentemente, un ruolo via via crescente è stato assegnato ai *Sindaci*, tanto come rappresentanti della comunità locale quanto, a certe condizioni e in determinate circostanze, come Ufficiali del Governo. Quale *rappresentante della comunità locale*, il Sindaco può infatti adottare ordinanze contingibili e urgenti, volte a contrastare situazioni di grave incuria e degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e di riposo dei residenti.

Allo stesso Sindaco, questa volta nella sua veste di *rappresentante di Governo*, l'art. 54 del TUEL assegna il potere di adottare provvedimenti contingibili e urgenti, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. Quelli in tema di sicurezza urbana, in particolare, devono essere diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili; possono inoltre riguardare fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti.

Al contempo, la *Polizia locale*, disciplinata dalla L. 65/1986 e dalle normative regionali di attua-

zione, pur non disponendo di competenze di pubblica sicurezza in senso stretto in quanto chiamata a concorrere al perseguimento della sicurezza primaria soltanto in via ausiliaria e sotto il coordinamento delle Autorità statali, è titolare di compiti molto significativi per la sicurezza urbana, essendo chiamata ad assicurare un presidio di prossimità che valorizzi la conoscenza diretta del contesto territoriale.

1.6.1 La necessità di adeguati meccanismi di coordinamento. Patti per la sicurezza urbana e cabine di regia in Prefettura

Il sistema italiano di sicurezza urbana è quindi caratterizzato dal concorso di competenze diverse e concorrenti: cruciale è che funzionino strumenti e luoghi istituzionali che consentano — tra i diversi livelli di governo e i numerosi attori istituzionali — un *efficace coordinamento* finalizzato a garantire l'adeguatezza complessiva delle politiche e a evitare il rischio di interventi frammentari o disomogenei.

Il coordinamento si configura, in termini generali, come un processo dinamico che coinvolge attività di concertazione, condivisione delle informazioni, definizione congiunta delle priorità e monitoraggio degli interventi, in direzione di una visione strategica unitaria rispetto ai bisogni di sicurezza dei territori urbani. In questa prospettiva, esso assume una funzione non soltanto operativa, ma anche programmatoria e preventiva, favorendo l'integrazione tra ambiti di *policy* differenti e promuovendo una gestione più consapevole delle criticità che emergono nei contesti cittadini.

Attraverso il coordinamento si valorizzano le specificità locali senza rinunciare a indirizzi generali condivisi, consentendo così di coniugare l'unitarietà dell'azione pubblica con la flessibilità degli strumenti di intervento. Grazie a forme di cooperazione istituzionale più o meno formalizzate, i diversi soggetti coinvolti sono chiamati a sviluppare modalità di lavoro basate sul confronto costante, sulla responsabilità condivisa e sulla costruzione di reti territoriali capaci di sostenere nel tempo le politiche di sicurezza.

In tale quadro si inserisce lo strumento dei *patti per la sicurezza urbana*, intesi come accordi che favoriscono il raccordo tra autorità centrali e amministrazioni locali nella definizione di obiettivi comuni e nella pianificazione di azioni coordinate. I patti rappresentano un modello di *governance* cooperativa che rafforza il dialogo istituzionale, promuove la sinergia tra risorse e competenze e contribuisce ad orientare strategicamente gli interventi in contesti territoriali complessi e in continua evoluzione. Si tratta di esperienze che — già maturate in diversi contesti locali — hanno ricevuto con il D.L. 14/2017 una cornice organica, ulteriormente sviluppata attra-

verso le discendenti *Linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata* e *Linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana*, entrambe adottate nel 2018, che hanno trasformato i patti da strumenti episodici di cooperazione in componenti della politica pubblica di sicurezza integrata.

L'efficacia dei patti per la sicurezza urbana è potenziata dalla combinazione dell'approccio reattivo – tipico delle Forze di polizia e che si traduce principalmente nel controllo del territorio in chiave repressiva, con l'obiettivo di ristabilire l'ordine pubblico e reprimere condotte illecite – con quello volto al miglioramento della vivibilità cittadina attraverso interventi di prevenzione sociale e strutturale (miglioramento dell'illuminazione, coinvolgimento dei servizi sociali, etc.). Rispetto ai problemi di sicurezza presenti nel contesto urbano – come lo spaccio di stupefacenti in alcune aree, fenomeni di degrado urbano, occupazioni abusive, abusivismo commerciale o situazioni di conflittualità sociale – si stabiliscono le azioni più appropriate per contrastarli. In questo modo le politiche di sicurezza vengono adattate alle caratteristiche specifiche di ciascun territorio.

Sotto il profilo prettamente operativo, i Patti hanno promosso la condivisione delle dotazioni tecnologiche in diverse realtà territoriali, secondo le differenziate esigenze di ciascuna di esse[42].

In attuazione degli accordi pattizi, si è altresì assistito all'intensificazione dei servizi di prevenzione e controllo del territorio, con specifiche attività coordinate e l'attivazione di mirati progetti anche nei quadranti serali e notturni. L'efficacia delle intese è stata inoltre supportata da specifici interventi infrastrutturali e finanziari, comprendenti cofinanziamenti comunali per l'adeguamento delle caserme demaniali e lo stanziamento di fondi regionali.

Nell'ottica di valorizzazione della specificità delle singole aree urbane, giocano un ruolo centrale le *cabine di regia istituite presso le Prefetture*, chiamate a verificare lo stato di attuazione delle intese, valutare le progettualità, selezionare gli obiettivi prioritari da perseguire e adottare eventuali azioni correttive necessarie ad assicurarne il raggiungimento.

Il monitoraggio di tali intese ha palesato una forte propensione ad una sempre maggiore *integrazione tra le Forze di polizia statali e le Polizie locali*. Questa sinergia si è concretizzata nell'attivazione sistematica di controlli congiunti interforze, impiegati con particolare efficacia nelle verifiche degli esercizi pubblici, nella gestione della cosiddetta "movida", nel controllo del territorio e nella sicurezza stradale. Sul piano prettamente informativo, di assoluto rilievo è l'implementazione della connessione diretta tra le rispettive sale operative, tramite linee dedicate e numerazioni telefoniche preferenziali che favoriscono la tempestività delle richieste di intervento.

2 Le misure del PNRR

Con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si è provato a riorientare le politiche pubbliche in materia di sicurezza urbana. Pur non configurandosi come un piano settoriale di sicurezza, il PNRR ha seguito il paradigma della prevenzione integrata, intervenendo su alcune cause strutturali dell'insicurezza piuttosto che sui suoi effetti immediati.

Il Piano valorizza il legame tra sicurezza urbana, coesione sociale e sviluppo sostenibile, collocando la sicurezza all'interno di una visione più ampia di resilienza urbana.

In questa direzione, il PNRR adotta infatti un approccio sistemico, fondato sull'integrazione tra politiche urbane, sociali, ambientali ed economiche. In tal modo, la sicurezza urbana è considerata all'interno di strategie di sviluppo territoriale di medio-lungo periodo. Gli interventi di rigenerazione urbana, inclusione sociale e rafforzamento dei servizi di prossimità rispondono direttamente alla necessità di ricomporre la dimensione fisica e quella sociale della sicurezza, in linea con le esperienze internazionali più avanzate.

Al contempo, le politiche finanziate dal PNRR, in particolare nell'ambito della Missione 5, sono volte a ridurre le condizioni di degrado urbano e marginalità sociale che alimentano l'insicurezza, reale e percepita. La rigenerazione degli spazi pubblici, il miglioramento della qualità dell'abitare e il contrasto alla marginalità estrema agiscono come strumenti di prevenzione primaria, incidendo sul contesto in cui si sviluppano fenomeni di conflitto e devianza.

Più dettagliatamente, le risorse sono state destinate ad investimenti in iniziative di rigenerazione urbana volte a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale come:

- la manutenzione per il riuso e la rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie pubbliche esistenti;
- il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso interventi di ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive;
- la mobilità sostenibile.

Parallelamente, attraverso i Piani urbani integrati (PUI) è stata finanziata una progettazione urbanistica partecipata, con l'obiettivo di rigenerare, rivitalizzare e valorizzare grandi aree urbane degradate, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi a disposizione della cittadinanza, alla riqualificazione degli spazi pubblici, al recupero di immobili dismessi e al miglioramento dell'accessibilità e della mobilità.

I *Piani Urbani Integrati* (PUI), previsti nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, non sono solo strumenti di riqualificazione fisica, ma interventi che incidono su:

- qualità dello spazio pubblico;
- accesso ai servizi;
- inclusione sociale;
- rigenerazione economica;
- coesione territoriale.

La condizione è che i PUI non restino confinati alla dimensione edilizia/infrastrutturale, ma al contrario dialoghino con i Patti per la sicurezza, si coordinino con servizi sociali, politiche educative e presidi territoriali, siano quindi inseriti in una strategia urbana integrata

2.1 Rigenerazione urbana e Piani urbani integrati. Le misure del Ministero dell'Interno

Come indicato, la rigenerazione urbana è un asse strategico delle politiche pubbliche italiane, collocandosi all'intersezione tra sviluppo territoriale, coesione sociale e sicurezza urbana. La trasformazione degli spazi urbani degradati, infatti, non costituisce soltanto un intervento di natura edilizia o urbanistica, ma si configura come una risposta sistemica a fenomeni complessi di marginalità, esclusione e insicurezza che interessano in modo trasversale le aree più fragili del Paese.

La rigenerazione urbana, intesa come riqualificazione fisica e funzionale del tessuto edilizio esistente, unitamente alla rivitalizzazione economica e sociale dei quartieri, risponde a molteplici obiettivi di *policy*: il recupero del patrimonio immobiliare pubblico e privato sottoutilizzato o in condizioni di degrado; la creazione di nuovi servizi di prossimità; il miglioramento dell'accessibilità e della qualità dello spazio pubblico; il contrasto ai fenomeni di segregazione territoriale e, non da ultimo, il rafforzamento della sicurezza urbana, reale e percepita.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha riconosciuto il ruolo cruciale della qualità degli spazi urbani per la coesione sociale, lo sviluppo economico e il benessere dei cittadini. Nell'ambito della Missione 5 "Inclusione e Coesione", Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", sono stati allocati investimenti significativi per interventi di rigenerazione urbana (Investimento 2.1) e per i Piani urbani integrati (Investimento 2.2), di titolarità del Ministero dell'Interno — Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Direzione Centrale per la Finanza Locale.

Un elemento distintivo delle misure di Rigenerazione Urbana e dei Piani Urbani Integrati di titolarità del Ministero dell'Interno risiede nella loro configurazione trasversale rispetto alla tradizionale dicotomia Nord-Sud.

Infatti, a differenza di altri ambiti di intervento del PNRR, nei quali il divario territoriale rappresenta un dato strutturale di partenza, le criticità urbane cui rispondono gli investimenti M5C2I2.1 e M5C2I2.2 si distribuiscono in modo più omogeneo sul territorio nazionale.
L'Indice di Vulnerabilità Sociale e Materiale (IVSM), elaborato dall'ISTAT e utilizzato come criterio di selezione per i progetti di rigenerazione urbana, evidenzia come *le aree di disagio urbano siano presenti in tutte le macroregioni italiane*. Se è vero che le città metropolitane del Mezzogiorno (Napoli, Catania, Messina, Palermo, Reggio Calabria) presentano valori IVSM superiori alla soglia critica di 103, anche le periferie delle grandi città del Nord registrano significative concentrazioni di fragilità. Ad esempio, a Torino, i quartieri di Barriera di Milano e Mirafiori Sud hanno richiesto interventi strutturali di rigenerazione per contrastare fenomeni di marginalizzazione sociale ed edilizia degradata.
In tale prospettiva, la misura M5C2I2.1 (Rigenerazione Urbana) ha coinvolto complessivamente circa 640 Enti locali beneficiari, per un totale di 2.264 opere finanziate su tutta la Penisola.
La ripartizione territoriale delle risorse pur rispettando la clausola del 40% per il Mezzogiorno prevista dal PNRR, al contempo riconosce significative esigenze di rigenerazione delle aree urbane degradate del Centro-Nord.
Anche per la misura dei M5C2I2.2 (Piani Urbani Integrati), rispetto ai 31 piani finanziati per un importo complessivo di circa 2,7 miliardi di euro distribuiti su oltre 300 territori comunali per un totale di 608 interventi, 1,28 miliardi di euro sono stati destinati alle Città Metropolitane del Centro-Nord.
Le situazioni di degrado urbano, emarginazione sociale e insicurezza, infatti, interessano tanto le periferie delle grandi aree metropolitane del Mezzogiorno quanto quelle del Centro-Nord. I quartieri di edilizia residenziale pubblica degli anni Sessanta e Settanta, i tessuti urbani sorti in assenza di pianificazione, le aree dismesse e sottoutilizzate, gli spazi pubblici degradati costituiscono problematiche comuni a Roma, Milano, Napoli, Torino, così come a città di medie dimensioni distribuite lungo tutta la Penisola.
Tale circostanza ha consentito di strutturare i meccanismi allocativi delle risorse secondo criteri non esclusivamente legati alla dimensione del divario territoriale Nord-Sud, ma calibrandoli sulle effettive condizioni di degrado e sulle capacità progettuali degli enti attuatori.

2.2 Alcuni esempi: *ReStart Scampia e Torino Metropoli Aumentata*

L'intervento riguardante il quartiere Scampia a Napoli ha rappresentato uno dei più riusciti connubi tra degrado edilizio, marginalità sociale, insicurezza urbana, e le potenzialità trasformative degli interventi di rigenerazione.

Le Vele, complesso residenziale costruito tra gli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso secondo i canoni dell'edilizia pubblica intensiva, sono divenute nel tempo simbolo nazionale del fallimento di un modello abitativo e urbanistico, associandosi nell'immaginario collettivo a fenomeni di criminalità organizzata, spaccio di stupefacenti e degrado sociale.

Il progetto *ReStart* Scampia rappresenta uno degli interventi di rigenerazione urbana più avanzati a livello nazionale, con un investimento complessivo superiore ai 150 milioni di euro. Il finanziamento proviene da una pluralità di fonti: 84,5 milioni di euro dai Piani Urbani Integrati (M5C2I2.2) del PNRR, integrati dal Fondo opere indifferibili; 15 milioni di euro dal Fondo Complementare del Piano Nazionale per gli investimenti complementari (PNC); 35 milioni di euro dal PN Metro Plus 2021-2027.

L'operazione insiste su un'area di 99.762 metri quadrati destinata ad ospitare, al posto delle Vele, 508 alloggi NZEB (edifici a energia quasi zero) con sistemi di autoproduzione energetica, distribuiti in 22 edifici residenziali. Il nuovo quartiere prevede inoltre 36.620 mq di aree verdi, orti urbani, piazze e un parco pubblico, oltre a un asilo nido per 50-60 bambini, una scuola dell'infanzia per 120 bambini, un centro civico e percorsi ciclopedonali.

Il macro-intervento va oltre l'aspetto edilizio, integrando trasversalmente tutte le priorità del PN Metro Plus, con azioni specifiche come il progetto "Soluzioni tecnologiche digitali per servizi innovativi a Scampia" da 6,5 milioni di euro per telemedicina, sportelli digitali, wifi pubblico e sensoristica urbana integrata nel nuovo Polo Universitario Federico II.

Fin dalla progettazione, *ReStart* Scampia è stato accompagnato da un intenso processo di co-progettazione con gli abitanti, comitati di quartiere, associazioni e l'Università Federico II, con tavoli di partecipazione permanente che continuano a guidare ogni fase esecutiva.

Il caso Scampia dimostra come la rigenerazione urbana possa rappresentare uno strumento efficace per rompere il circolo vizioso tra degrado fisico, marginalità sociale e criminalità, restituendo dignità e sicurezza a comunità a lungo stigmatizzate.

Un esempio altrettanto significativo di intervento di rigenerazione urbana, questa volta al Nord, è rappresentato dal Piano "*Torino Metropoli Aumentata*", finanziato nell'ambito della misura M5C2 2.2 (Piani Urbani Integrati) di titolarità del Ministero dell'Interno. Il Piano, con un finanziamento PNRR di 120,5 milioni di euro e un investimento complessivo di circa 150 milioni di euro, coinvolge 43 Comuni e 2 Unioni montane dell'area metropolitana torinese, prevedendo 47 interventi di rigenerazione urbana.

Il progetto, nello specifico, interviene sull'infrastruttura sociale di diversi nodi urbani caratterizzati da vulnerabilità materiali e sociali, con l'obiettivo di contrastare le disuguaglianze di

opportunità che coinvolgono anziani, disabili, giovani, famiglie e persone in difficoltà economica. Gli interventi hanno riguardato la ristrutturazione e riqualificazione di edifici pubblici per la creazione di centri di aggregazione sociale, la realizzazione di *housing* per famiglie a basso reddito, il recupero di *ex* siti industriali e cascinali per finalità socioassistenziali, nonché la riqualificazione di spazi pubblici e aree verdi in quartieri periferici.

3. Le prospettive future

Nel complesso, il PNRR, nel privilegiare interventi orientati alla prevenzione, alla rigenerazione e alla coesione sociale, ha provato a fornire una risposta, seppur ancora parziale, alla carenza di investimenti strutturali nelle periferie urbane, luoghi nei quali si concentrano di frequente più elevati livelli di insicurezza. La destinazione di risorse ingenti agli interventi indicati segnala un *cambio di priorità nelle politiche pubbliche*, con il riconoscimento che la sicurezza delle città esige la riduzione delle disuguaglianze territoriali e l'inclusione delle aree marginali nei processi di sviluppo.
Si tratta di un approccio su cui proseguire, integrandolo con un ventaglio di ulteriori linee di intervento.

3.1 Proseguire nel valorizzare la prevenzione sociale: rendere ordinarie le politiche di rigenerazione urbana

Come si è visto al § 1.4., tra le diverse politiche pubbliche che in modo integrato vanno sviluppate perché il tema della sicurezza urbana sia affrontato in modo multidimensionale e integrato assumono rilievo quelle di *prevenzione sociale*, che intervengono su vari ambiti: dalle politiche di *promozione*, *inclusione e integrazione sociale* a quelle educative fino alle misure di tipo urbanistico e di *rigenerazione urbana*.
Molte di queste misure — in particolare quelle relative alla rigenerazione urbana, all'inclusione sociale e alla qualità dell'abitare — richiedono *tempi di maturazione medio-lunghi* per produrre effetti significativi sulla sicurezza reale e percepita.
Conclusa la fase straordinaria del PNRR, le misure che esso ha privilegiato vanno quindi stabilizzate all'interno della programmazione ordinaria nazionale ed europea
In tale logica, la rigenerazione urbana dovrebbe essere riconosciuta come politica strutturale di sicurezza urbana, superando la logica dei bandi *una tantum*. La prosecuzione dei Piani Urbani Integrati e degli interventi nelle periferie dovrebbe quindi essere accompagnata da strumenti di

programmazione pluriennale, in grado di garantire manutenzione, gestione e animazione degli spazi riqualificati, elementi essenziali per evitare nuovi processi di degrado.
In tal senso, si potrebbe valutare anche per l'avvenire di ricorrere alle risorse del Fondo sviluppo e coesione e del Fondo di rotazione per la realizzazione di iniziative di riqualificazione e rigenerazione urbana e sociale, analogamente a quanto già avvenuto per la programmazione riferita all'arco temporale 2021-2027. Allo stesso modo, sarebbe utile confermare e rafforzare il PN Metro nel ciclo di programmazione 2028-2034 della Politica di Coesione, anche estendendolo a tutte le Città capoluogo di Provincia e ai Comuni delle loro aree vaste.
Occorrerebbe prevedere per ogni iniziativa di rigenerazione urbana realizzata, un *piano di accompagnamento* che contempli forme di mediazione sociale nei quartieri rigenerati, presidi educativi e sportivi, *housing* sociale e servizi di prossimità, coinvolgimento delle reti associative locali.
La rigenerazione senza presidio sociale rischia la gentrificazione o l'abbandono di intere aree urbane.
Il futuro di queste progettualità passa anche attraverso la realizzazione di un sistema di monitoraggio integrato che misuri la sicurezza reale e quella percepita, la coesione sociale (partecipazione, conflittualità) e l'accesso ai servizi.
In questa direzione, sarebbe utile prevedere *l'istituzione presso le Prefetture delle Città metropolitane di appositi Tavoli di coordinamento*, che vedano il coinvolgimento di tutti gli attori, pubblici e privati, interessati, sul modello delle cabine di regia previste dal PNRR. Tale sistema consentirebbe di individuare in maniera partecipata le iniziative ritenute necessarie e di verificarne l'attuazione, incidendo sulla qualità complessiva dei risultati e sul rafforzamento della capacità amministrativa nel medio periodo.

3.2 Integrare la sicurezza urbana negli strumenti di pianificazione del territorio

Nel valorizzare le politiche urbanistiche come strumento ordinario di gestione dei temi di sicurezza urbana è possibile fare un ulteriore salto di qualità.
Gli strumenti di programmazione urbanistica e le misure di trasformazione urbana possono concorrere ad aumentare o viceversa a ridurre la sicurezza di un territorio. Così, la destinazione di alcune aree del territorio a zone per soli uffici rischia di renderle nelle ore notturne luoghi isolati e vuoti, al pari delle zone con scarsa densità abitativa.
Sono quindi necessarie *adeguate tecniche di sviluppo urbanistico* per evitare che ciò avvenga.
In una più ampia prospettiva, una mirata organizzazione del trasporto cittadino, che per esem-

pio non preveda fermate dei mezzi pubblici in luoghi non attrezzati e illuminati, la riduzione di aree socialmente segregate, la disponibilità di parcheggi contribuiscono alla vivibilità — e quindi alla stessa sicurezza — nelle città di qualsiasi dimensione.
Come indicato al § 1.2.4., la stessa sicurezza percepita è strettamente connessa a fenomeni di marginalità, povertà e degrado.
In questa ottica, le politiche urbane devono coordinare interventi di inclusione sociale, sostegno alle fragilità e gestione degli spazi pubblici con le misure di controllo del territorio.
La sicurezza urbana, intesa come bene pubblico trasversale, va quindi integrata nei principali strumenti di pianificazione urbana e territoriale.
In tale direzione, *gli obiettivi di sicurezza urbana e di innalzamento della stessa sicurezza percepita vanno tenuti in adeguata considerazione nella predisposizione e approvazione dei piani urbanistici comunali e metropolitani*, collegandoli a scelte di uso del suolo, mobilità, illuminazione, servizi, promozione di luoghi di aggregazione sociale e offerta culturale. Tale integrazione consentirebbe di superare la separazione tra politiche urbanistiche e politiche di sicurezza, ancora diffusa nel contesto italiano.

3.2.1 Una valutazione di impatto sulla sicurezza (VIS) nel procedimento di approvazione degli atti di pianificazione urbanistica

Perché le scelte urbanistiche siano in modo ordinario compiute non trascurando i possibili impatti sulla pubblica sicurezza, intesa nella segnalata dimensione integrata e multidimensionale, va valutata, l'introduzione, nell'ambito delle procedure di approvazione degli strumenti urbanistici, di un passaggio procedimentale specifico, una sorta di *Valutazione di impatto sulla sicurezza* (VIS), affidandola a soggetti istituzionali appositamente deputati all'analisi condivisa dei questi fenomeni, per esempio le Cabine di regia previste dai Patti per la sicurezza, all'uopo integrate con le articolazioni organizzative comunali competenti in materia.

3.2.2 Promuovere politiche di inclusione sociale e contrasto alla marginalità

Sempre sul piano della c.d. prevenzione sociale, *un secondo ambito di intervento riguarda le politiche di inclusione sociale e contrasto alla marginalità*. Le misure di *housing first* e di sostegno alle persone senza dimora dovrebbero essere rafforzate e integrate stabilmente nei sistemi di *welfare* locale, riconoscendone il ruolo non solo sociale, ma anche di prevenzione dell'insicurezza urbana. Ciò implica un maggiore coordinamento tra politiche sociali, sanitarie e abitative, superando la frammentazione che di frequente si registra.

In tal senso, andrebbe innanzitutto favorita la *programmazione congiunta* e la *condivisione delle informazioni*, attraverso sedi permanenti di raccordo che coinvolgano enti locali, aziende sanitarie, servizi sociali territoriali e soggetti del terzo settore. La costruzione di banche dati integrate e il rispetto di protocolli condivisi per la presa in carico delle situazioni di fragilità consentirebbe, per esempio, di intercettare precocemente situazioni di rischio che potrebbero evolvere in fenomeni di insicurezza.

Un ulteriore elemento riguarda l'integrazione tra pianificazione urbanistica e politiche di *welfare*. La rigenerazione di quartieri degradati, se accompagnata da servizi sociosanitari di prossimità, sportelli di mediazione abitativa e interventi di inclusione lavorativa, produce effetti più stabili e ad ampio raggio rispetto a interventi meramente edilizi.

Il coordinamento tra sociale, sanitario e abitativo non ha solo una funzione assistenziale, ma una valenza preventiva, incidendo sulle cause strutturali del disagio e rafforzando la resilienza delle comunità locali[43].

Rilevante è anche il tema delle *occupazioni abusive di immobili*: una criticità strutturale che incide in maniera significativa tanto sulla legalità sostanziale quanto sulla qualità della vita nelle aree urbane, in particolare nei contesti più fragili, intrecciandosi frequentemente con percorsi di disagio sociale e, in alcuni casi, di devianza giovanile e alimentando dinamiche di esclusione, degrado e conflittualità territoriale[44]. Occorre, in primo luogo, impedire nuove occupazioni mappando gli immobili in stato di abbandono che rischiano di essere illecitamente occupati e conseguentemente adottare le necessarie misure di prevenzione. Va, inoltre, scongiurata la permanenza di situazioni di illegalità, accompagnando misure di tutela per chi versa in condizioni di fragilità (disabili, minori o persone ultrasessantacinquenni).

Su questo crinale, i Patti per la sicurezza urbana possono essere lo strumento adeguato per progettare le iniziative preordinate, da un lato, a intercettare in anticipo i tentativi di invasione illecita o impedirne il consolidamento, e, dall'altro, a implementare strategie virtuose tra Comuni, Regioni ed enti deputati alla gestione dell'*housing* pubblico, volti a favorire l'adozione dei previsti interventi assistenziali in favore degli aventi diritto.

3.3 Rafforzare i meccanismi di prevenzione situazionale: le misure per il controllo del territorio

Come indicato al par. 1.4., le politiche di prevenzione situazionale assumono importanza centrale nell'affrontare in modo integrato i problemi di sicurezza urbana.

In questa prospettiva il controllo del territorio riveste una valenza essenziale, anche grazie al

contributo della polizia locale che rappresenta un presidio fondamentale di prossimità e prevenzione. A ciò si affianca l'impiego di strumenti tecnologici e infrastrutturali, quali i sistemi di videosorveglianza e un'adeguata illuminazione pubblica, che contribuiscono a migliorare la capacità di monitoraggio degli spazi urbani e a rafforzare la percezione di sicurezza da parte dei cittadini.

3.3.1 Organizzare in modo sempre più avanzato il controllo del territorio

Il controllo del territorio è uno strumento imprescindibile di tutela della sicurezza urbana.
Sono funzioni che tradizionalmente la cittadinanza associa agli uomini e donne in divisa: posti di controllo e vigilanza in aree pubbliche, pronto intervento a seguito di segnalazioni, controlli amministrativi su esercizi commerciali e luoghi di aggregazione.
È un'attività complessa e articolata che va oltre la mera sorveglianza fisica degli spazi, includendo la raccolta sistematica di informazioni, l'osservazione dei fenomeni sociali e criminologici, la gestione delle situazioni di rischio e la capacità di intervento immediato in caso di emergenze.
Ha un ruolo fondamentale, oltre che per l'effettivo contrasto della criminalità, per la stessa percezione di sicurezza della collettività. Qualunque efficace politica di sicurezza urbana non può prescindere quindi da detta componente, potenziandola dal punto di vista quantitativo e qualitativo.
In contesti urbani complessi o caratterizzati da elevata concentrazione di fenomeni criminali, il solo controllo ordinario può risultare peraltro talvolta insufficiente.
Soprattutto a partire dal D.L. 14/2017, si è ritenuto quindi necessario introdurre, progressivamente e sulla scorta delle criticità rilevate a livello locale, *strumenti ulteriori e straordinari di controllo del territorio*.

3.3.2 Mappare le aree più critiche e proseguire nell'organizzazione di servizi ulteriori di presidio

Campo privilegiato di sperimentazione iniziale e di messa in opera di queste misure "straordinarie" sono state inizialmente le grandi realtà metropolitane. Soprattutto per l'incessante proliferare delle periferie e per il mutato scenario sociale e demografico, necessitano di strumenti *ad hoc* che potenzino le attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.
In questa direzione, rilevano i *servizi di controllo straordinario del territorio* programmati nelle aree urbane più critiche del territorio nazionale e con il coinvolgimento non solo delle Forze di polizia, ma anche delle Polizie locali e delle altre Amministrazioni di volta in volta interessate (Ispettorati del lavoro, ASL ecc.)[45].

Allo stesso scopo, particolare efficacia rivestono le *misure di prevenzione* mirate a preservare la vivibilità urbana[46].

Il ricorso ai servizi straordinari di controllo del territorio si pone all'interno di una strategia più ampia, che si fonda su un'aggiornata *ricognizione delle aree degradate* maggiormente esposte al rischio di proliferazione di forme di illegalità diffusa o di criminalità, anche giovanile. È necessario ricorrere ancor più frequentemente a piani di intervento integrato e dedicato, con la mobilitazione di tutte le Istituzioni competenti e la destinazione di investimenti adeguati.

Nell'ambito della pianificazione delle misure straordinarie di controllo del territorio, è indispensabile attenzionare determinati luoghi e/o aree considerati a particolare rischio, come le aree adiacenti alle stazioni ferroviarie del Paese, le zone della c.d. malamovida, gli ospedali[47] e le stazioni delle metropolitane dei principali centri urbani.

Per fronteggiare fenomeni di criminalità diffusa, degrado urbano e insicurezza percepita, queste aree, come altre caratterizzate da particolari criticità, possono essere individuate come zone a vigilanza rafforzata (cc.dd. *zone rosse*). Si tratta di un dispositivo che con il D.L. 23/2026 è divenuto strumento tipico di prevenzione territoriale, inserito in una strategia più strutturata di presidio e regolazione degli spazi urbani. Le finalità della vigilanza rafforzata si collocano lungo l'asse della prevenzione situazionale e della deterrenza: da un lato, si mira ad aumentare la visibilità e la capillarità della presenza delle Forze di polizia, incidendo sulla percezione di sicurezza dei cittadini e sulla capacità di risposta immediata agli illeciti; dall'altro, si intende limitare la frequentazione di determinate aree da parte di soggetti ritenuti pericolosi attraverso l'adozione di misure di allontanamento o di divieto di accesso. In questa prospettiva, si è del resto sviluppata l'Operazione *Stazione sicure*, che ha replicato nelle stazioni il modello della vigilanza fissa a presidio di determinati obiettivi sensibili da parte dei militari dell'Operazione Strade sicure. Con la legge di bilancio per il 2024, il contingente aggiuntivo delle Forze armate è passato dalle iniziali 5.400 unità a 6.800, di cui 6.000 per i servizi di vigilanza di siti e obiettivi sensibili e 800 per il rafforzamento dei dispositivi di controllo e sicurezza delle 12 principali stazioni ferroviarie italiane, selezionate sulla base di indici attinenti a profili di ordine e sicurezza pubblica e al numero dei frequentatori. Si tratta di un'operazione che, se certo ha risposto all'esigenza di far percepire alla cittadinanza una presenza capillare dello Stato sul territorio, attesta un *affanno degli organici delle Forze di polizia*, nelle cui competenze ordinarie rientrano i compiti di presidio del territorio.

3.3.3 Potenziare gli organici delle Forze di polizia per rispondere ai crescenti bisogni di sicurezza

La risposta ai crescenti bisogni di sicurezza, in particolare di controllo del territorio, non può non passare per un *rafforzamento del personale delle Forze di polizia*.

La composizione quantitativa e qualitativa degli organici delle Forze di polizia assume un peso non trascurabile.

Il potenziamento degli organici, pur con le inevitabili difficoltà dovute ai vincoli di bilancio, costituisce una componente fondamentale nell'ambito di una strategia di medio-lungo periodo volta a garantire l'efficienza del sistema di sicurezza pubblica.

Già da tempo, per vero, alle contrazioni conosciute in anni passati va sostituendosi un approccio che considera la sicurezza come investimento e non come costo.

In particolare, per contrastare il depauperamento della consistenza effettiva delle Forze di polizia determinatasi a causa della contrazione del *turn over* dal 2012 al 2015, è stato necessario adottare mirati interventi di assunzioni straordinarie in aggiunta a quelle determinate dal *turn over*.

Dal 2016 in avanti, alle capacità assunzionali delle Forze di polizia fissate, per ciascun anno, nella misura del 100% del *turn over* – con una discontinuità significativa rispetto al decennio precedente, nel quale le assunzioni erano sistematicamente inferiori ai pensionamenti – si sono associate politiche di potenziamento delle consistenze effettive, realizzate attraverso piani pluriennali di assunzioni straordinarie.

Le carenze di organico sono, ciò nonostante, ancora da colmare.

Nel 2025, Guardia di Finanza, Carabinieri e Polizia di Stato, presentavano carenze rispetto all'organico fissato da leggi e decreti di quasi 29.000 agenti, pari all'11% del numero effettivo.

Per quanto riguarda la Polizia di Stato, i dati più recenti indicano una forza effettiva pari a circa 97.931 unità al 31 dicembre 2024, a fronte di una dotazione organica teorica di 109.271 unità, con un *gap* di circa 11.340 unità, pari a circa il 10 % in meno rispetto alla previsione organica[48].

3.3.4 Aggiornare i criteri di distribuzione territoriale delle Forze di polizia

Ciò nonostante, nella comparazione internazionale, la condizione italiana è in linea per numerosità con quella di altri Paesi UE. Secondo dati Eurostat del 2020 valutati tenendo conto dei tassi di crescita delle Forze di polizia, nel 2023 l'Italia era settima fra i ventisette membri dell'Unione per numero di agenti di polizia, con 397 unità per 100.000 abitanti, davanti a Spagna (378), Francia (371) e Germania (317), e sopra la media UE (342).

Assumono rilievo fattori ulteriori rispetto al dato numerico complessivo. Tra questi, la distribuzione territoriale, il rapporto tra compiti operativi e funzioni amministrative, l'efficacia del coordinamento con la Polizia locale.
Quanto alla *distribuzione territoriale delle Forze di polizia*, deve tener conto di una serie di parametri.
Non va trascurato che non assumono rilievo le sole esigenze di sicurezza urbana. Sono diversi i fattori presi in considerazione: la radicata presenza sul territorio della criminalità organizzata, di infrastrutture e siti altamente sensibili, di personalità assoggettate a tutela; l'ordine pubblico, il cui carico è assai rilevante se si tiene conto che in Italia si tengono in media 11.000 manifestazioni l'anno, per ciascuna delle quali è necessario mettere in campo attività di pianificazione, interlocuzione, definizione dei percorsi, prescrizioni organizzative, impiego operativo.

3.3.4.1 Razionalizzare e alleggerire il carico amministrativo degli uffici di Polizia

Non trascurabile è il *peso costituiti dai compiti amministrativi gravanti sugli uffici territoriali di Polizia*.
Alla Polizia di Stato, più che ad altre Forze di polizia, sono assegnati numerosi e gravosi compiti amministrativi relativi a: passaporti, gestione dell'immigrazione, titoli di soggiorno, istanze di protezione internazionale, prevenzione amministrativa (Daspo, ammonimenti, sorveglianze speciali, fogli di via obbligatori, misure patrimoniali).
I permessi di soggiorno rilasciati sono passati da un milione nel 2019 a circa due milioni nel 2025. Le istanze di protezione internazionale da 40.000 a circa 140.000. I passaporti da poco più di un milione a oltre due milioni.
Si tratta di un carico di lavoro amministrativo che finisce inevitabilmente per incidere sulla capacità di soddisfare appieno bisogni crescenti di sicurezza e controllo del territorio.
In questa prospettiva, è importante l'attività (già in corso) di *misurazione e standardizzazione delle procedure amministrative*, volta a razionalizzare, efficientare ed omogeneizzare la gestione delle stesse nei diversi uffici territoriali della Polizia di Stato e a calibrare, quindi, l'assegnazione del personale sulle esigenze effettive
Va, inoltre, valutato se alcune delle competenze squisitamente amministrative oggi assegnate alla Polizia di Stato non possano essere trasferite ad altri uffici amministrativi, laddove non implichino reali valutazioni di sicurezza pubblica, sì da liberare personale da impiegare nei compiti di sicurezza e controllo del territorio.

3.3.4.2 Distribuzione delle Forze di polizia e sicurezza urbana: mappare i nuovi bisogni e tener conto della popolazione utente, non solo residente

Quanto specificamente alla sicurezza urbana, *i bisogni di controllo del territorio non restano invariati nel tempo*: sono condizionati da una pluralità di fattori, tra i quali — come segnalato al § 1.2.5. — i *trend* demografici, le fragilità economico-sociali, i nuovi assetti urbanistici, i flussi del pendolarismo urbano.

La distribuzione territoriale delle Forze di polizia va quindi orientata attraverso un'analisi costante dei bisogni di sicurezza, condizionati dal *trend* demografico, dalle criticità emergenti, dai flussi di mobilità, dalle trasformazioni socioeconomiche dei quartieri e dalle diverse fasce orarie in cui si concentrano fenomeni di disagio o conflittualità.

In particolare, *le esigenze di sicurezza vanno sempre più calibrate sulla popolazione utente, non solo residente*.

I bisogni di sicurezza vanno, cioè, definiti tenendo conto di tutte le persone che vivono concretamente il territorio, pur non essendovi residenti: vi rientrano i turisti, gli studenti fuori sede, i pendolari, i lavoratori che arrivano quotidianamente da altri comuni, i passeggeri che transitano per stazioni e aeroporti. Si pensi a quanta domanda aggiuntiva di sicurezza sia legata, in una città come Roma, al fatto che transitano dalla stessa circa 35 milioni di turisti l'anno e che la sua principale stazione (Termini) è interessata ogni giorno dal transito di circa 600.000 persone; o quanta domanda aggiuntiva di sicurezza ponga, a Pisa, la robusta presenza studentesca.

La distribuzione territoriale delle Forze di polizia ne dovrebbe tenere conto. In questa prospettiva, sarebbe opportuno definire *parametri oggettivi e condivisi* che consentano di misurare questa popolazione utente, quella cioè effettivamente presente sul territorio.

3.3.4.3 Valutare forme più snelle di presenza sul territorio della Polizia di Stato: posti di polizia, non solo commissariati

Le esigenze di sicurezza urbana si evolvono, come chiarito, di pari passo alle trasformazioni urbane.

La trasformazione dei territori non è dovuta ai soli spostamenti di persone, dipendendo anche dalle modifiche urbanistiche. *Sono sempre più diffuse nuove polarità urbane e periurbane che in passato non avevano il peso attuale*: grandi centri commerciali, poli universitari, aree industriali, località turistiche stagionali, nodi ferroviari e aeroportuali. Suggeriscono un ripensamento delle modalità con cui i presìdi di polizia vanno distribuiti.

In questa prospettiva, *è opportuna l'attivazione di posti di polizia più snelli*, diversi dal commissariato tradizionale, anche al di fuori dei capoluoghi di provincia: strutture più leggere, pensate

per ricevere denunce e garantire pattugliamenti mirati in contesti ad alta concentrazione di utenza. Il vantaggio sarebbe quello di assicurare una presenza di sicurezza più flessibile, con minori esigenze logistiche e amministrative rispetto a un commissariato.

3.3.4.4 Rafforzare le strutture di pronto intervento

Infine, occorre considerare che sempre più frequentemente i bisogni di sicurezza si accompagnano a vicende che hanno ricevuto o ricevono grande clamore mediatico e che spingono l'opinione pubblica a richiedere, anche in via d'urgenza, un impegno maggiore alle Forze di polizia.
È utile, in questa prospettiva, *rendere la distribuzione delle Forze di polizia sul territorio maggiormente flessibile*, disancorandola parzialmente dalla rigidità di dotazioni organiche, pianificazioni presidiarie e vincoli di destinazione o permanenza, e modulabile in funzione delle esigenze concrete del territorio, rafforzando al contempo forme di prossimità che favoriscano il rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni.
Utile valutare forme di incentivazione della riallocazione per alcune aree del Paese, in uno al rafforzamento delle strutture di pronto intervento, le cosiddette *task force*, quali i reparti prevenzione crimine per la Polizia di Stato e le Squadre di intervento operativo per i Carabinieri, in grado di dispiegarsi agevolmente e di garantire una piena copertura sull'intero territorio.

3.3.4.5 Considerare il costo della vita nel gestire la mobilità territoriale delle Forze di polizia e le politiche assunzionali

Le rappresentate esigenze di redistribuzione e flessibilità territoriale delle Forze di Polizia pongono problemi di gestione del personale, in primo luogo l'esigenza di tener conto del costo della vita da sostenere soprattutto quando i trasferimenti siano in grandi città.
Prima ancora della riallocazione, il problema si pone per la *prima destinazione*, soprattutto in una stagione, quale quella in atto, di robuste tornate concorsuali per l'assunzione di migliaia di unità di Forze di polizia.
Sono concorsi che vedono la partecipazione di giovani che provengono dalle Regioni del Centro e Sud Italia, di frequente interessati a ritornare presso le loro zone di origine. Come è noto, il costo della vita in alcune grandi città è tuttavia elevato, soprattutto lo è il costo dell'alloggio.
È cruciale affrontare il problema, anche aumentando gli alloggi da mettere a disposizione, per esempio recuperando quelli prima adibiti ad alloggi del demanio militare, ovvero quelli confiscati alla criminalità organizzata.
Un problema, per vero, comune a molti vincitori di concorso nell'Amministrazione civile, alle

prese con i costi elevati della vita quotidiana nelle grandi città.
Nell'ambito di un progetto complessivo di riordino territoriale dei presidi delle Forze di polizia e dei processi di mobilità, potrebbe essere molto utile prevedere l'assegnazione di alloggi di servizio e il riconoscimento di incentivi a favore del personale impiegato in località con un alto costo della vita o presso sedi disagiate. In tale direzione, va valutata la definizione di un programma pluriennale, che comprenda la riconversione di plessi immobiliari già adibiti a caserme, edifici dismessi dalle pubbliche amministrazioni o altri beni demaniali[49].

3.3.5 Innalzare la professionalità della polizia locale, rafforzare il coordinamento con le Forze di polizia statali, assicurare l'integrazione informativa e tecnologica

Come illustrato al § 1.6.1., all'interno del sistema integrato di sicurezza urbana, accanto all'imprescindibile azione delle Forze di polizia statali, un ruolo significativo per la sicurezza dei territori è svolto dai corpi di Polizia locale, che apportano competenze specifiche maturate nell'ambito dell'ente locale.
In un'ottica di sicurezza urbana integrata, la Polizia locale è chiamata a svolgere una funzione essenziale di *presidio di prossimità e di raccordo con le Forze di polizia statali*.
In un quadro di progettazione integrata delle politiche di sicurezza urbana, è in particolare prioritario ottimizzare tutte le risorse disponibili, tra le quali le Polizie locali rivestono particolare importanza.
Sul piano numerico, i dati relativi al personale della Polizia locale restituiscono, infatti, la fotografia di un apparato quantitativamente significativo, sebbene la distribuzione territoriale sia disomogenea[50].
La consistenza numerica complessiva non riflette tuttavia in modo meccanico la disponibilità operativa effettiva sul territorio: una quota del personale è infatti impiegata in attività amministrative o in funzioni non direttamente connesse al controllo del territorio. La distribuzione degli operatori è inoltre non poco concentrata nei grandi centri urbani.
Tralasciando il modello organizzativo italiano[51], sono diversi i nodi problematici di cui si discute: dalla difficoltà di trovare un punto di equilibrio tra le esigenze di autonomia comunale e valorizzazione della prossimità territoriale, da un lato, e la necessità di un indirizzo e un coordinamento unitario, dall'altro; all'eterogeneità organizzativa delle Polizie locali sul territorio nazionale; alla carenza di interconnessione informativa strutturata.
L'esigenza è che — fermi i principi di sussidiarietà e autonomia locale — *la Polizia locale sia componente qualificata e professionalmente strutturata del sistema di sicurezza integrata*, inclusa in

moduli di coordinamento stabili con le Forze di polizia statali e munita di standard organizzativi e formativi omogenei[52].

In definitiva, il rafforzamento della professionalità della Polizia locale e l'adeguato coordinamento con le Forze di polizia statali sono dimensioni inscindibili della stessa strategia.

Fondamentale, in tale prospettiva, anche al fine di superare le diversità territoriali, la definizione di *standard minimi uniformi su base nazionale* con riguardo a: reclutamento, formazione iniziale, aggiornamento professionale obbligatorio, equipaggiamento, dotazioni tecnologiche e progressione di carriera.

Nella stessa prospettiva, va valutata l'introduzione di *requisiti dimensionali minimi per i comandi*, promuovendo in modo più determinato le gestioni associate e delle Unioni di Comuni, sì da assicurare soglie efficienti organizzative per la specializzazione del personale e la costituzione di nuclei operativi dedicati.

Quanto al decisivo tema del *coordinamento con le Forze di polizia statali*, come già evidenziato, l'assetto delineato dalla L. 121/1981 affida al Prefetto il compito di assicurare l'unitarietà dell'azione di pubblica sicurezza, in un sistema in cui operano la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza. In questo quadro multilivello, la Polizia locale non può essere considerata un attore marginale o meramente ausiliario, ma un soggetto istituzionale con competenze proprie e complementari. Un'attività di coordinamento che possa rivelarsi veramente efficace si realizza soltanto mediante la costruzione di prassi operative condivise. La pianificazione congiunta dei servizi, la definizione di priorità comuni, lo scambio tempestivo di informazioni costituiscono elementi decisivi. Andrebbero in questa prospettiva ulteriormente valorizzati i Patti per la sicurezza urbana per una definizione più puntuale del ruolo della Polizia locale nelle attività di presidio del territorio, mettendo a punto stringenti piani operativi integrati che contemplino obiettivi quantitativi e indicatori di *performance* condivisi tra Prefettura, Forze di polizia statali e amministrazioni comunali, monitorabili in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Un ulteriore ambito di intervento riguarda *l'integrazione informativa e tecnologica*. L'obiettivo è quello di favorire un flusso informativo strutturato e bidirezionale, di attenuare la disomogeneità delle prassi locali e di garantire una più avanzata interconnessione tra le sale operative[53]. L'interoperabilità delle banche dati e l'accesso regolamentato agli strumenti informativi rappresentano condizioni essenziali per evitare duplicazioni, sovrapposizioni o, peggio, zone d'ombra nell'azione di controllo del territorio[54]. Più in generale, per garantire maggiore tempestività ed efficacia operativa, un migliore coordinamento con le Forze di polizia e una più adeguata tutela

della sicurezza degli operatori sul territorio.
Un sistema realmente integrato presuppone la conoscenza reciproca delle competenze e dei limiti istituzionali, riduce le diffidenze organizzative e rafforza il senso di appartenenza ad un unico disegno di tutela della sicurezza pubblica[55].
Non a caso, è lungo queste direttrici che è stata progettata una riforma complessiva della Polizia locale, che si sta discutendo in Parlamento[56]. L'obiettivo è aggiornare un impianto normativo che risale a quarant'anni fa e che oggi non riflette i sempre più pregnanti compiti affidati alla Polizia locale, cresciuti con la complessità dei contesti urbani. La riforma mira a rivedere le funzioni fondamentali della Polizia locale, distinte da quelle delle Forze di polizia dello Stato, e a definire il ruolo e le qualifiche del personale.

3.3.6 Sicurezza di prossimità e visibilità istituzionale

La presenza visibile delle Forze di polizia incide positivamente sulla percezione di sicurezza. La visibilità istituzionale rappresenta un fattore di rassicurazione sociale, specialmente nelle grandi città. In questa prospettiva, è necessario *riattivare modelli di polizia di prossimità*, sia statale sia locale.
L'impiego di volanti soprattutto nelle ore notturne, pattugliamenti a piedi o con mezzi leggeri, punti informativi nei quartieri, servizi congiunti nelle aree più sensibili e una comunicazione istituzionale chiara e riconoscibile consentono di rendere concreta e tangibile l'azione dello Stato e degli enti locali, favorendo al contempo l'ascolto dei bisogni emergenti e la collaborazione attiva dei cittadini.
L'azione della Polizia locale è del resto tanto più prossima e vicina al cittadino, quanto maggiore è la conoscenza delle dinamiche che interessano il territorio, i quartieri, i condomini.
E quanto maggiore è la disponibilità all'impiego notturno, soprattutto per il controllo nelle aree della movida e la prevenzione e il contrasto di atti vandalici e schiamazzi, tanto maggiore è la percezione di sicurezza dei cittadini.

3.3.7 Investire in sistemi di illuminazione pubblica, videosorveglianza e nuove tecnologie

L'evoluzione tecnologica mette oggi a disposizione strumenti avanzati di controllo del territorio e delle aree più critiche. Ferma l'esigenza di conciliarne l'utilizzo con la protezione della *privacy*, è necessario che le Forze di polizia possano avvalersene appieno.
Da anni le telecamere sono del resto utilizzate dai Comuni per numerose finalità di sicurezza: dalla prevenzione e repressione della criminalità, al contrasto di illeciti ambientali, alla protezio-

ne di beni e spazi pubblici, al controllo stradale e sui mezzi di trasporto.
La stessa L. 48/2017 individua nella videosorveglianza uno degli ambiti prioritari dei Patti per la sicurezza urbana.
È necessario proseguire in questa direzione.
Al finanziamento dell'installazione di tali dotazioni va tuttavia affiancato l'investimento sulla adeguata formazione del personale incaricato, perché sia competente alla visione, gestione e utilizzo delle immagini.
È inoltre necessario rendere effettiva la cooperazione interistituzionale tra Forze dell'ordine e Polizie locali attraverso scambi informativi, gestione comune dei sistemi di videosorveglianza e interconnessione delle sale operative[57].
Una nuova frontiera, al riguardo, è quella rappresenta dall'utilizzo dei *droni*, quale autonomo sistema di vigilanza o strumento da integrare nella rete dei sistemi di videosorveglianza. Le modalità e i limiti di impiego non sono stati ancora completamente definiti, anche perché la loro mobilità rispetto alle telecamere in sede fissa può incidere più di queste sul rispetto della *privacy* dei cittadini.
Anche l'azione delle Polizie locali non può fare a meno di un crescente ricorso all'*intelligenza artificiale*. Usata oggi soprattutto nella gestione del traffico, essa potrà in prospettiva favorire il monitoraggio di aree urbane sensibili, lo sviluppo di modelli di analisi predittiva, nel complesso l'attività del personale di Polizia locale. È una risorsa, quella dell'intelligenza artificiale, che se responsabilmente utilizzata, all'interno del rigoroso quadro di regole che la disciplina, può accrescere l'efficienza dei mezzi di contrasto alle più diffuse forme di illegalità commesse nei centri urbani.
Un altro tema avvertito ovunque – all'interno dei centri abitati, in prossimità delle infrastrutture del trasporto ferroviario e stradale, nelle vicinanze delle aree portuali, nelle zone periferiche come nei centri storici, in particolare nelle aree abbandonate dagli esercizi commerciali di vicinato e nei quartieri soggetti a maggiore degrado – è quello del *potenziamento della pubblica illuminazione*, in molti casi inadeguato e tale da incidere negativamente sulla percezione di sicurezza dei cittadini.

3.4 Coinvolgere cittadini e associazioni per una sicurezza partecipata

Ulteriore ambito di intervento riguarda il coinvolgimento attivo delle comunità locali. Le esperienze internazionali mostrano come le politiche di sicurezza urbana siano più efficaci quando i cittadini sono coinvolti nella cura degli spazi pubblici e nella definizione delle priorità di intervento.

Nato negli Stati Uniti a metà degli anni '60 e giunto in Europa all'inizio degli anni '80, con esperienze più avanzate soprattutto nel Regno Unito, il c.d. *controllo di vicinato* (*Neighbourhood Watch*) si è sviluppato in modo disomogeneo e spesso sperimentale, soprattutto in alcune regioni, tra cui l'Emilia-Romagna.

Da non confondere con le ronde, il controllo di vicinato è finalizzato ad aggregare e a creare reti spontanee tra residenti di uno stesso quartiere o comunità. Senza sostituirsi alle Autorità, i membri sono invitati a riferire di eventuali criticità o minacce alla vivibilità di quelle aree. Ad arricchire le potenzialità della partecipazione democratica alla sicurezza urbana possono essere, del resto, anche le nuove tecnologie[58].

Per quanto differenti, rispondono alla stessa finalità di coinvolgimento delle comunità locali le esperienze di c.d. *monitoraggio civico*, nate dall'iniziativa di Amministrazioni comunali di aprirsi ai residenti sensibilizzandoli in attività di monitoraggio degli interventi di cura e manutenzione urbana. Si tratta di cittadini che volontariamente, dopo una breve formazione, monitorano alcuni interventi segnalando criticità e confrontandosi con il personale amministrativo.

Al medesimo fine, può risultare utile anche il coinvolgimento delle associazioni che possono svolgere un ruolo di mediazione tra cittadini e istituzioni, promuovere campagne di sensibilizzazione e organizzare attività di educazione alla legalità.

Scontato che ogni forma di sicurezza partecipata richieda una chiara definizione dei ruoli e un costante coordinamento con le autorità competenti.

3.5 Politiche integrate per la devianza giovanile e le forme di marginalità educativa e sociale

Recenti accadimenti delittuosi hanno ulteriormente evidenziato come, in determinati ambiti urbani connotati da criticità preesistenti, le condizioni di degrado urbanistico e sociale, unite a fenomeni di marginalità e deprivazione economica, costituiscano fattori in grado di favorire la consumazione di gravi reati contro le persone, concorrendo ad alimentare sacche di illegalità e di deterioramento della convivenza civile, con conseguenti profili di allarme sociale e scadimento della percezione collettiva di sicurezza.

Particolarmente allarmante risulta il *coinvolgimento di adolescenti e giovani adulti in attività di minuto spaccio di stupefacenti*, gestite da gruppi criminali che riescono a reclutare con facilità i soggetti più deboli, attraendoli con l'illusoria promessa di facili guadagni economici.

La stessa devianza giovanile, considerata a lungo come fenomeno individuale e transitorio[59], da affrontare con soli strumenti di recupero e reinserimento sociale, ha talvolta assunto caratteristiche nuove, con la diffusione di comportamenti violenti di gruppo, spesso legati al controllo

del territorio, alla visibilità mediatica e alla logica dell'appartenenza identitaria. Questo scenario ha posto in evidenza i limiti di un sistema pensato solo per la devianza individuale e la necessità di interventi più tempestivi e incisivi anche sul piano preventivo e a tutela dell'ordine pubblico.
Come accennato, è indispensabile un sistema integrato di prevenzione, inclusione sociale e repressione.
A partire dal 2017[60], il legislatore ha costruito un sistema articolato che mira a bilanciare l'esigenza di recupero del minore con la necessità di garantire la sicurezza collettiva, attraverso un approccio integrato e dinamico al fenomeno della criminalità giovanile, prevedendo misure di prevenzione amministrativa, quali l'ordine di allontanamento e il divieto di accesso a specifiche aree cittadine, anticipando l'intervento rispetto alla commissione di reati gravi. Queste misure, sebbene non concepite specificamente per i minori, sono progressivamente utilizzate anche per contrastare forme di aggregazione giovanile violenta nei contesti urbani più esposti.
Nel solco delle politiche di sicurezza urbana si colloca il cosiddetto *Daspo Willy*, introdotto nel 2020[61], strumento che consente al Questore di vietare l'accesso e lo stazionamento in locali pubblici, aree della movida e luoghi di intrattenimento a soggetti che si rendano responsabili di condotte violente, minacciose o pericolose, anche in assenza di una condanna penale definitiva.
La misura, di natura amministrativa e preventiva, è finalizzata a interrompere dinamiche di violenza di gruppo e a tutelare la sicurezza collettiva nei luoghi di aggregazione giovanile.
Il *Daspo Willy* è applicabile anche nei confronti di soggetti minorenni, nel rispetto delle garanzie previste dall'ordinamento minorile, rafforzando così gli strumenti preventivi contro le *baby gang*.
Più di recente, con il cd. decreto Caivano[62] è stato seguito un approccio diretto a combinare misure penali, amministrative e sociali.
Tra le principali innovazioni il rafforzamento dell'ammonimento del Questore, l'estensione delle misure di prevenzione personali[63] anche ai minorenni in presenza di specifici presupposti, la valorizzazione del ruolo della famiglia nel percorso di responsabilizzazione del minore, nonché interventi straordinari di riqualificazione urbana e sociale nelle aree a elevato rischio di devianza.
L'obiettivo deve quello di coniugare il controllo del territorio con interventi educativi e di inclusione sociale, nella consapevolezza che la criminalità minorile affonda le proprie radici in fattori sociali complessi.
L'efficacia di tali interventi non può che dipendere dalla integrazione con politiche di rigenerazione urbana, inclusione sociale e prevenzione di lungo periodo, in grado di agire sulle cause profonde della devianza giovanile e di promuovere forme positive di partecipazione e appartenenza alla comunità urbana.

3.5.1 Rafforzare gli interventi di prevenzione precoce

Tra le politiche di prevenzione su cui investire va riconosciuto un ruolo decisivo a quella c.d. *precoce*.

Molti segnali di disagio emergono già negli anni della scuola dell'obbligo: difficoltà scolastiche, abbandono precoce, isolamento sociale o contesti familiari problematici. Intervenire tempestivamente con progetti educativi, tutoraggio, attività extrascolastiche e sostegno alle famiglie può ridurre il rischio che i ragazzi vengano attratti da contesti illegali.

Fondamentale è strutturare programmi di inserimento socio-lavorativo di soggetti in fase di uscita dal circuito penitenziario, in esecuzione penale esterna o sottoposti a misure e sanzioni di comunità, percorsi educativi e di prevenzione di comportamenti antisociali, attività educative per il contrasto ai fenomeni di devianza giovanile e prevenzione dell'abbandono scolastico.

Da non sottovalutare, inoltre, l'importanza delle nuove forme di educazione alla cittadinanza digitale. Sempre più spesso, parte delle dinamiche di gruppo e della ricerca di visibilità passa attraverso i *social network*, dove episodi di violenza o sopraffazione possono essere amplificati e trasformati in strumenti di riconoscimento all'interno del gruppo. Promuovere un uso consapevole delle tecnologie e sviluppare competenze digitali critiche può contribuire a ridurre fenomeni di emulazione e di spettacolarizzazione della violenza.

3.6 Migliorare gli strumenti di coordinamento e cooperazione istituzionale

Come si è indicato al § 1.5.2., è decisiva un'efficace cooperazione tra i diversi attori istituzionali della sicurezza urbana, intesa nella illustrata accezione multidimensionale.

È già stato evidenziato che, a partire dal D.L. 14/2017, il sistema normativo italiano ha progressivamente rafforzato la prospettiva della sicurezza integrata. All'interno di questo quadro, operano diversi organismi di coordinamento — tra cui il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, i Tavoli di Osservazione locali (TdO) e gli Osservatori dedicati a specifiche aree urbane o fenomeni sociali — che costituiscono una rete istituzionale potenzialmente efficace, anche se non sempre in grado di esprimere pienamente le proprie potenzialità.

Una prima questione riguarda il modo in cui queste sedi di confronto producono e condividono conoscenza sul territorio. In molti contesti *i diversi organismi operano parallelamente, talvolta analizzando gli stessi fenomeni con strumenti e tempi differenti*. Un passo decisivo per migliorare l'efficacia del sistema potrebbe consistere nella costruzione di un'infrastruttura informativa condivisa, che consenta la raccolta sistematica di dati provenienti da fonti diverse — Forze di polizia, Polizie locali, servizi sociali, scuole, aziende sanitarie, associazioni territoriali — e la loro

elaborazione in forma comparabile. In questa prospettiva, i TdO potrebbero assumere il ruolo di nodi territoriali di raccolta e interpretazione dei segnali presenti nella comunità, mentre il livello provinciale avrebbe il compito di integrare tali informazioni all'interno di una visione strategica più ampia.
Un secondo ambito di miglioramento riguarda la continuità dei processi decisionali. Spesso gli organismi di coordinamento funzionano come sedi di aggiornamento e di confronto, ma *non sempre riescono a tradurre le analisi in programmi di intervento monitorabili nel tempo*. Per rafforzarne l'impatto operativo può risultare utile adottare una metodologia di lavoro ispirata al modello di programmazione e monitoraggio utilizzato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, fondato sulla definizione di obiettivi intermedi e verificabili attraverso *milestone* e *target*. Applicare questa impostazione alla sicurezza urbana significherebbe trasformare i TdO e gli altri organismi di coordinamento in luoghi non soltanto di analisi ma anche di programmazione progressiva delle azioni.

3.6.1 Valorizzare i Patti per la sicurezza urbana: obiettivi misurabili e monitoraggio strutturato e partecipato

Un ruolo centrale assumono i Patti per la sicurezza urbana.
Si tratta di uno strumento di coordinamento utilissimo alla luce di quanto fin qui sostenuto a proposito dell'approccio necessariamente pluridimensionale al tema della sicurezza urbana, della conseguente pluralità delle misure necessarie (situazionali, sociali, partecipate, precoci), della numerosità ed eterogeneità dei livelli di governo e delle autorità da coinvolgere (pubblica sicurezza e amministratori locali, operatori sociali, insegnanti, educatori, urbanisti, privati da coinvolgere — come singoli o in gruppi e associazioni).
Sono infatti strumenti importanti di condivisione istituzionale dei principali fenomeni di criminalità e devianza da fronteggiare, di definizione e messa a punto dei modelli di risposta e intervento.
In gran parte, hanno funzionato, come dimostra anche la circostanza che molte misure per la prima volta elaborate nei Patti sono state successivamente recepite in provvedimenti legislativi, divenendo misure di contrasto valide per l'interro territorio nazionale.
Perché siano ancor più efficaci, è in primo luogo necessario che:

- siano sempre più concepiti come strumenti per una definizione organica di un ventaglio di misure di tipo preventivo ai fenomeni, più che per fronteggiare emergenze già degenerate;
- abbiano una durata non eccessivamente ridotta, dovendo rispondere ad una logica struttu-

rale e di programmazione, non solo emergenziale;
- contengano l'impegno di tutte le parti che vi partecipano ad attuare misure riconducibili alle diverse forme di prevenzione, non solo situazionale ma anche sociale, comprese quelle di rigenerazione urbana ed educativa.

Soprattutto, è necessario, per garantirne una positiva evoluzione, che contengano *obiettivi misurabili e monitorabili nel corso del periodo di efficacia*.

In questa prospettiva, dovrebbero sempre più marcatamente divenire vere e proprie piattaforme di pianificazione operativa con obiettivi misurabili.

Come messo in evidenza, i fenomeni di insicurezza si sviluppano invero in contesti caratterizzati da fragilità sociali, carenze infrastrutturali o scarsa qualità degli spazi pubblici. L'adozione di una metodologia per *milestone* permetterebbe di coordinare interventi diversi — ad esempio azioni di controllo del territorio, programmi di riqualificazione urbana, iniziative educative e servizi di mediazione sociale — all'interno di un unico percorso progettuale, verificandone nel tempo l'effettiva capacità di incidere sulle condizioni del territorio.

Le problematiche individuate nel territorio — ad esempio fenomeni di degrado urbano, microcriminalità o criticità nelle aree periferiche — potrebbero essere affrontate attraverso piani di intervento articolati nelle seguenti fasi successive, ciascuna delle quali caratterizzata da una *milestone* chiaramente identificabile:
- definizione condivisa del quadro conoscitivo e delle priorità territoriali;
- attivazione coordinata degli interventi operativi;
- valutazione dei risultati ed eventuale rimodulazione delle strategie.

L'introduzione di *milestone* consentirebbe di rendere più chiaro il percorso decisionale e di responsabilizzare i diversi livelli istituzionali coinvolti.

Non va trascurata l'importanza della terza fase indicata, quella del monitoraggio e della valutazione, da integrare con quella dell'assistenza e del supporto all'attuazione delle misure contenute nel Patto. Normalmente, la valutazione dell'andamento attuativo dei Patti è oggi affidata ai Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, già titolari di plurime funzioni istituzionali.

Sarebbe utile valutare che ad assolvere agli importanti compiti di strutturato e costante monitoraggio dell'andamento dei Piani e di assistenza rispetto all'attuazione delle relative misure siano *Cabine di regia* nelle quali siano rappresentati i soggetti che hanno la responsabilità di assicurare l'attuazione delle misure contenute nei Piani stessi, dalle Forze di polizia, ai responsabili degli uffici urbanistici, dei servizi sociali, delle scuole, delle associazioni di categoria, a seconda che della natura degli interventi previsti.

I *tavoli locali e gli osservatori territoriali* sarebbero incaricati di monitorare l'attuazione delle azioni nei singoli contesti urbani, con *report* periodici basati su indicatori condivisi.
Un ulteriore elemento di rafforzamento della sicurezza integrata riguarda il *coinvolgimento strutturato degli attori della società civile che operano quotidianamente nei quartieri*. Tali soggetti rappresentano infatti una fonte preziosa di conoscenza delle dinamiche sociali e possono contribuire a individuare precocemente situazioni di criticità. Potrebbero far parte della Cabina di regia. In ogni caso, la metodologia per *milestone* consentirebbe e suggerirebbe di prevedere momenti periodici di consultazione con associazioni territoriali, operatori del terzo settore, istituzioni scolastiche e gestori di servizi locali, non soltanto come forma di partecipazione, ma anche come occasione per raccogliere informazioni utili alla verifica dello stato di avanzamento degli interventi.
Infine, questa impostazione metodologica si presta a essere supportata da strumenti analitici e tecnologici che facilitino il monitoraggio delle politiche. L'uso di sistemi informativi territoriali, di piattaforme di condivisione dei dati e di indicatori georeferenziati consentirebbe agli organismi di coordinamento di seguire con maggiore precisione l'evoluzione dei fenomeni urbani e di valutare il raggiungimento delle *milestone* previste nei diversi programmi di intervento.

3.6.1.1 Una solida regia nazionale dei Patti provinciali per la sicurezza

Come anticipato, i Patti per la sicurezza sono strumenti fondamentali anche in una prospettiva nazionale. Un monitoraggio costante e penetrante delle relative misure, del relativo andamento, delle principali difficoltà attuative che si registrano, consentirebbe non solo di disporre di strumenti aggiuntivi per una ancor più profonda e tempestiva conoscenza dei bisogni e dei problemi di sicurezza urbana, ma anche di svolgere una funzione di indirizzo e orientamento rispetto ai contenuti più adeguati da includere nei Patti, alle più efficaci pratiche di soluzioni di difficoltà e criticità che in modo diffuso si registrano in larghe parti del territorio nazionali, di supporto tecnico.
Fondamentale quindi, al riguardo, che sia assicurato in favore del Ministero dell'Interno un *flusso costante di informazioni e che l'Autorità centrale li utilizzi per una strutturata e avanzata analisi funzionale a svolgere compiti di indirizzo, direttiva, supporto*.

3.6.1.2 Coordinare i Patti con le analisi dell'Osservatorio sulle periferie

In questa prospettiva, è assai utile che nel flusso di informazioni verso il Ministero rientrino le

analisi svolte dagli Osservatori sulle periferie.
La conoscenza del territorio è la base di ogni elaborazione pattizia. Ogni provincia, infatti, ha le sue peculiarità e i suoi problemi, le comunità sono molto diverse tra loro anche sul piano sociale e culturale. Ne discende che le strategie dovranno adeguarsi ai contesti.
L'istituzione dell'Osservatorio sulle periferie — luoghi in cui si concentrano fenomeni di disagio sociale, degrado urbano e insicurezza, sia reale sia percepita — risponde proprio all'esigenza di fornire un quadro informativo aggiornato e comparabile, indispensabile per orientare le politiche di rigenerazione urbana, inclusione sociale e sicurezza urbana. In una prospettiva di medio-lungo periodo, il patrimonio informativo e valutativo proveniente dall'Osservatorio, anche grazie al raccordo con gli Osservatori regionali, può costituire una base conoscitiva essenziale per l'elaborazione di politiche territoriali più mirate e coerenti. Inoltre, l'organismo può agevolare la lettura degli effetti prodotti dagli interventi nei settori dell'istruzione, della formazione, dell'inclusione socio-abitativa e delle politiche attive del lavoro, dagli interventi di recupero di aree degradate, di rafforzamento dei servizi di prossimità e di valorizzazione degli spazi collettivi, contribuendo a orientare le politiche locali verso soluzioni più efficaci. Le analisi condotte possono altresì favorire la diffusione di interventi a sostegno dell'imprenditoria di prossimità, dell'economia sociale e dei progetti di rigenerazione a base culturale. In questa direzione si collocano esperienze di trasformazione di aree dismesse in nuovi poli urbani multifunzionali, come nei casi di Bergamo, Milano, Reggio Emilia e Roma, dove interventi di rigenerazione di *ex* aree industriali, spesso realizzati attraverso partenariati pubblico-privati, hanno contribuito a creare nuove opportunità economiche e spazi di socialità anche in contesti periferici. Infine, l'Osservatorio può svolgere un ruolo rilevante nel rafforzamento della capacità amministrativa e della *governance* territoriale, attraverso la sistematizzazione delle esperienze maturate.

3.6.1.3 I contenuti minimi dei Patti

Un sistema di analisi costante dei dati relativi ai contenuti dei Patti in corso e al relativo andamento attuativo renderebbe più avanzata *la capacità centrale di indirizzare verso una tendenziale standardizzazione di alcuni contenuti minimi dei Patti per la sicurezza*.
Ferma la necessità di calibrarli sulle specifiche e differenziate esigenze dei singoli territori, i Patti dovrebbero comunque contenere:

- una puntuale *identificazione delle aree più critiche da presidiare*, gli orari serali e notturni nei quali assicurare un controllo puntuale, stringenti piani operativi integrati che contemplino obiettivi quantitativi e indicatori di *performance*, forme di copertura minima di presidio da

assicurare (per esempio, una volante attiva per un numero definito di abitanti considerando anche l'estensione e la morfologia territoriale, numeri di controlli di polizia, impianti di video sorveglianza installati ed operanti, sistemi di illuminazione pubblica);

- la *programmazione di acquisto e installazione di apparati tecnologici* e di sistemi per il potenziamento/interconnessione delle sale operative;
- *messa in sicurezza e riqualificazione delle aree degradate*, incluse iniziative di prevenzione e di contrasto all'abusivismo commerciale e alla vendita di prodotti contraffatti;
- quanto alla *sicurezza partecipata*, obiettivi in tema di presenza davanti alle aree scolastiche, all'interno delle aree verdi e nei parchi e giardini pubblici, in occasione di manifestazioni pubbliche, nei pressi delle aree di importanza monumentale e/o soggette a tutela ambientale o a misure di restrizione del traffico privato o della sua velocità per promuovere la pedonabilità, la ciclabilità e la sicurezza stradale;
- la *progettazione delle iniziative preordinate a intercettare in anticipo i tentativi di occupazioni abusive di immobili* o impedirne il consolidamento, nonché quelle per *minori stranieri non accompagnati*, *soggetti senza fissa dimora e in condizioni di fragilità psicofisica e nuclei familiari con disabili*, figli minori o persone ultrasessantacinquenni, sprovvisti di una sistemazione alloggiativa a seguito di provvedimenti di sgombero;
- un piano di *azioni mirate di prossimità e inclusione rivolte ai gruppi vulnerabili*, tra cui la promozione di servizi sociali territoriali, progetti educativi e di mediazione sociale, iniziative per contrastare disagio giovanile, dispersione scolastica e deviazione minorile con la collaborazione di Enti locali, Forze di polizia e servizi socioeducativi[64].

Note

1 CENSIS, *59° Rapporto*, 2025.

2 CRIME&TECH, *La sicurezza nel Retail in Italia*, 2023.

3 Cfr. UNIMPRESA, *L'insicurezza costa 25 miliardi annui*, 21 novembre 2025.

4 CENSIS, *59° Rapporto*, 2025.

5 CENSIS, *59° Rapporto*, 2025.

6 ISTAT, *Rapporto BES (benessere equo e sostenibile)*, 2022, p. 175, anche citato in C. Mari, *Sicurezza urbana e inclusione di genere: gli strumenti e il ruolo delle pubbliche amministrazioni*, in *Federalismi* 14/2024.

7 Il fenomeno è maggiore al Sud (12,4%) rispetto al Centro (8,4%) e al Nord (8%). Inoltre, se ne registra una maggiore diffusione nelle periferie delle grandi aree metropolitane. Cfr. AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA, *Audizione davanti alla VII Commissione del Senato della Repubblica Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica, ricerca scientifica, spettacolo e sport*, 9 dicembre 2025.

8 DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE-SERVIZIO ANALISI CRIMINALE, *Criminalità minorile e gang giovanili*, Roma, aprile 2024.

9 MINISTRO DELL'INTERNO, *Relazione sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, 2024, p. 97.

10 Come intuito già nella Carta di Ottawa, accordo internazionale del 1986 promosso dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS). La Carta di Ottawa "*ha ridefinito il concetto di salute e il suo legame strettissimo con la città*", principio sulla cui base operano il Centro per la Salute Urbana dell'OMS ed una rete di città (le Città Sane). Al riguardo, v. www.retecittasane.it.

11 MINISTRO DELL'INTERNO, *Relazione sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, cit., p. 4. Si annota che "*l'aumento dei reati ha riguardato, in particolare, lo sfruttamento della prostituzione e la pornografia minorile (+9,8%), l'usura (+9,7%), le violenze sessuali (+7,5%), le lesioni dolose (+5,8%), le estorsioni (+4,0%), i furti (+3,0%), le rapine (+1,8%), i danneggiamenti (+1,6%) e la ricettazione (+1,0%). Risultano, invece, in diminuzione il contrabbando (-37,6%), le truffe e frodi informatiche (-6,5%), gli incendi (-5,3%) e i danneggiamenti seguiti da incendio (-4,6%)*".

12 *Ibidem*.

13 "*Il 54,9% ha assistito almeno una volta a una rissa e l'11,1% è stato direttamente coinvolto, il 40,2% è stato testimone di uno scippo o di un borseggio e il 26,1% è stato scippato o borseggiato, il 23,6% ha subito molestie sessuali di vario genere e gravità, il 10,7% è stato aggredito da uno sconosciuto*". Tratto da CENSIS; *59° Rapporto 2025*, cit., p. 413 (dati relativi al 2024).

14 Cfr. M. Casadei-M. Finizio, *Criminalità, più furti e reati di droga: colpite le grandi città*, in *Lab24* de Il Sole 24 Ore, 3 novembre 2025, secondo cui "*i delitti denunciati all'autorità giudiziaria dalle forze di Polizia in Italia sono in aumento e la crescita riguarda soprattutto la micro-criminalità di strada. I reati segnalati nel 2024 sono stati 2,38 milioni, l'1,7% in più rispetto al 2023, in aumento del 3,4% sul 2019*".

15 CENSIS, *59° Rapporto*, 2025, relativo ai dati del 2024, p. 413.

16 CENSIS, *59° Rapporto*, 2025, relativo ai dati del 2024, pp. 414 ss.

17 *Ibidem*.

18 *Ibidem*.

19 Il dato è aggregato e si riferisce complessivamente a stranieri regolari e irregolari.

20 Ivi, p. 5. Secondo M. Maneri, *La strumentalizzazione del rapporto tra criminalità e migranti*, OPENPOLIS, 3 giugno 2022, "*le persone irregolari sono molto più esposte alla criminalità, perché vivendo nell'illegalità sono impossibilitate a trovare un impiego regolare o ad accedere a misure di assistenza - una serie di fattori che fanno sì che la delittuosità sia più diffusa*". Sembrerebbe confermare questa tesi il dato, seppure relativo al ventennio 1988-2009, che l'indice di delittuosità straniera è stato più elevato tra gli irregolari, giungendo sino al 70% (M. Barbagli, A. Colombo, *Rapporto sulla criminalità e la sicurezza in Italia 2010*, Gruppo 24 Ore, Milano, 2011). Riguardo l'andamento odierno, cfr. anche Il Sole 24 Ore, *Furti, scippi e rapine: oltre sei arrestati su 10 sono stranieri*, 3 novembre 2025.

21 Secondo Il Sole 24 Ore, *Furti, scippi e rapine: oltre sei arrestati su 10 sono stranieri*, 3 novembre 2025, i reati per i quali viene registrato, nel 2024, il maggior coinvolgimento di stranieri sono le rapine (52,3%), con picchi per le rapine in pubblica via (60,1%), furti con strappo (61%) e furti con destrezza (69%), fattispecie tra le più incidenti sulla sicurezza urbana. La provincia con la più elevata percentuale di stranieri sul totale è Prato (62%), seguita da Milano (55,8%) e Firenze (56%), dove sono aumentati esponenzialmente proprio furti e rapine, e territori di confine come Imperia (54,8%), Bolzano (54,7%), Trieste (51,5%) e Gorizia (48,8%). Sull'incidenza dell'immigrazione sugli *street crimes* v. anche CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione*, 2025, p. 248.

22 Ivi, p. 6.

23 Ivi, p. 7. Secondo ISTAT, *Noi Italia*, 2025, "*alla fine del 2024, i detenuti presenti nelle strutture penitenziarie per adulti sono 61.861 (+2,8 per cento, rispetto all'anno precedente). La quasi totalità è di sesso maschile (95,6 per cento), quota stabile nel tempo, mentre gli stranieri costituiscono il 31,8 per cento del totale dei detenuti. Per questi, i paesi di cittadinanza più frequenti sono: Marocco (21,5 per cento del totale dei detenuti stranieri), Romania (10,9 per cento), Tunisia (10,8 per cento) e Albania (9,8 per cento)*".

24 TRANSCRIME riscontra un cambiamento qualitativo nella criminalità minorile, divenuta più violenta negli ultimi anni, e l'abbassamento significativo dell'età media al primo reato (AA.VV., *Le traiettorie della devianza giovanile*, giugno 2024).

25 *Relazione del Ministro dell'interno sull'attività delle Forze di polizia*, cit., pp. 34 e 35, ove si riporta che "*lo spaccio continua a riguardare le fasce di età giovanile, pur incidendo per poco più del 4% sul totale dei denunciati: 1.202 minori segnalati all'A.G. (- 4,07% rispetto al 2023), di cui il 99,75% per i reati di traffico/spaccio). Di questi, il 69,05% (830) sono italiani e i restanti 372 sono stranieri (specialmente tunisini, egiziani, marocchini, senegalesi e rumeni). Rispetto al 2023 il numero di minori stranieri è cresciuto (+19,61%), quello dei minori italiani è diminuito (-11,89%)*".

26 In questo quadro si inserisce anche il cosiddetto Daspo Willy, introdotto nel 2020. Si tratta di una misura che consente al questore di vietare l'accesso e la permanenza in locali pubblici, zone della movida o luoghi di intrattenimento a persone che si rendono responsabili di comportamenti violenti, minacciosi o pericolosi, anche se non sono state ancora condannate in via definitiva.

27 In tal senso, il D.L. 15 settembre 2023, n. 123, recante "*Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale*", convertito, con modificazioni, in L. 13 novembre 2023, n. 159, c.d. decreto Caivano.

28 Anche il D.L. 24 febbraio 2026 n. 23, conv. in L. 24 aprile 2026, n. 54, recante "*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità delle forze di polizia e del Ministero dell'interno, nonché di immigrazione e protezione internazionale*", ha introdotto nuove misure per contrastare la criminalità giovanile. Tra queste vi sono norme più severe sull'uso e il possesso di armi bianche e sanzioni rivolte anche ai genitori o a chi ha responsabilità di vigilanza sui minori. Inoltre, sono stati ampliati i casi in cui il questore può emettere un ammonimento, includendo reati come lesioni, rissa, minaccia e violenza privata quando commessi con armi o strumenti pericolosi.

29 DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE-SERVIZIO ANALISI CRIMINALE, *Omicidi volontari consumati in Italia*, febbraio 2025, p. 20.

30 La sicurezza reale non è l'unica determinante della sicurezza percepita, che è anche la risultante della narrazione mediatica, delle esperienze personali, delle incertezze economiche e sociali.

31 Non può, comunque, trascurarsi che il CENSIS, nel *Rapporto 2025* (con dati relativi al 2024), riporta che il 75,8% della popolazione ritiene che negli ultimi cinque anni girare per strada sia diventato più pericoloso. Inoltre, al 38,1% "*è capitato almeno una volta di rinunciare a uscire per paura*", mentre il 17,1% evita di andare in vacanza per non lasciare incustodita la casa (CENSIS, *Rapporto 2025*, cit., p. 411).

32 CENSIS, *Rapporto 2025*, cit., p. 411.

33 Rileva il CENSIS, *Rapporto 2025*, cit., p. 411, che "*quella di oggi non è la generazione dei 'senza paura'*", essendo piuttosto "*fragile e vulnerabile*", segnata dalla pandemia e dal ricorso ai *social network*, in un contesto segnato da incertezze non solo sul piano astratto, ma anche nel vissuto quotidiano, avvertito come pericoloso. Dunque: non solo minori-criminali, ma anche minori-vittime e vittime potenziali.

34 ISTAT, *La percezione della sicurezza - Anni 2022/2023*.

35 ISTAT, *Nota di sintesi audizione dinanzi alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie*, 26 giugno 2024.

36 L'*indice di vecchiaia* misura il grado di invecchiamento di una popolazione rapportando il numero di anziani (65 anni e più) a quello dei giovani (0-14 anni), moltiplicato per 100. Valori superiori a 100 indicano che gli anziani superano i giovani. In Italia, l'indice è in costante crescita, superando quota 199 nel 2024. Si rinvia alla Parte I del presente Rapporto, per l'analisi dei cambiamenti della struttura demografica della popolazione e per dati di dettaglio.

37 Si rinvia alla Parte I del presente Rapporto, per l'analisi e per dati di dettaglio.

38 UFFICIO STUDI DI CONFCOMMERCIO, *Il futuro del commercio al dettaglio in Italia: tendenze e proiezioni al 2035*, 15 novembre 2025.

39 Ciò, peraltro, a tacere del fenomeno della contraffazione *online*, che colpisce gravemente i *brand* commerciali. Sul tema, cfr. DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE-SERVIZIO ANALISI CRIMINALE, *La contraffazione. Evoluzione del fenomeno criminale sul mercato fisico e* online *(2018-2022)*, Roma, luglio 2023.

40 CENSIS, *Rapporto 2025*, cit., p. 418, parla, in tema, di "*grande sofferenza per i negozi di vicinato*", colpiti — oltre che dal commercio *online* — anche dalla grande distribuzione, dal COVID e dalla crescita dell'inflazione. In un'analisi di dettaglio su Roma, è stato registrato "*un impatto negativo degli affitti brevi sulla presenza dei negozi, soprattutto nei quartieri centrali, dove l'effetto risulta doppio rispetto alle periferie*". Così anche a Madrid, "*dove la diffusione di Airbnb ha favorito l'apertura di ristoranti, bar e negozi legati al turismo, spesso però a scapito delle attività rivolte ai residenti*". Sicché, "*l'espansione degli affitti brevi* [può] *generare opportunità, ma al tempo stesso* [produce] *squilibri nella composizione del tessuto commerciale urbano*" (UFFICIO STUDI DI CONFCOMMERCIO, *Il futuro del commercio al dettaglio in Italia*, cit.). Il tema è particolarmente avvertito e, recentemente, è stato oggetto anche di progettualità regionali: cfr. S. Madiotto, *Negozi sfitti e acquisti* online: *piano regionale per rilanciare il commercio di vicinato e i centri storici*, in *Corriere del Veneto*, 3 gennaio 2026.

41 Rispondono a una concezione della sicurezza che non si esaurisce nella repressione del reato già consumato, ma si estende alla gestione preventiva delle condizioni di degrado e di conflittualità urbana anche le misure introdotte dal d.l. n. 14/2017 orientate alla tutela della fruibilità degli spazi pubblici e alla prevenzione dei comportamenti che incidono sul senso diffuso di sicurezza dei cittadini, come il cosiddetto daspo urbano.

42 Ne costituisce un valido esempio l'accesso garantito alle Forze di polizia ai sistemi comunali di videosorveglianza

e di lettura targhe (come il *software* Targasystem impiegato a Jesolo). In tale ambito, emerge quale best practice il "Progetto Sophia" promosso dalla Prefettura di Pesaro Urbino, incentrato sulla realizzazione di una piattaforma telematica per la mappatura digitale e la geolocalizzazione dei sistemi di videosorveglianza pubblici e privati.

43 Sul rapporto tra sicurezza urbana e integrazione delle politiche sociali, sanitarie e abitative, v. INAPP, *Welfare e sicurezza: limiti e opportunità degli approcci integrati*, in Sinappsi — Connessioni tra ricerca e politiche pubbliche, Anno X n. 2/2020; T. Giupponi, A. Arcuri, *Sicurezza integrata e welfare di comunità*, Bologna University Press; UN-HABITAT, *Introductory Handbook on Policing Urban Space*, New York, 2011, che evidenzia la necessità di approcci multidisciplinari alla prevenzione della criminalità urbana; WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Urban governance for health and well-being*, 2023, sul legame tra condizioni abitative, salute pubblica e sicurezza delle comunità urbane; MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave marginalità adulta in Italia*, fio.PSD; *Monitoraggio nazionale dei progetti Housing First in Italia*, 2014-2024, Osservatorio fio.PSD; nonché, in prospettiva teorica, O. Newman, *Defensible Space: Crime Prevention through Urban Design*, New York, 1972, e la letteratura sul modello *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED), che collega qualità dell'ambiente urbano, coesione sociale e riduzione dei fenomeni di insicurezza.

44 Ferma restando la eterogeneità genetica e finalistica del fenomeno — che include tipologie differenti a seconda della proprietà dell'edificio (privata o pubblica), della sua funzione originaria (abitazione o altro uso) e della finalità principale dell'occupazione (centro sociale di servizi o uso abitativo) — è tuttavia possibile individuare taluni elementi comuni alla maggior parte delle occupazioni abusive, coincidenti principalmente nel pregiudizio arrecato al decoro urbano e alla sicurezza percepita, nelle inevitabili ricadute dal punto di vista dell'ordine e della sicurezza pubblica e nel disvalore insito nella lesione stessa del diritto di proprietà. A quest'ultimo aspetto, poi, spesso si ricollegano ulteriori criticità anche sotto il profilo della spesa pubblica: sino ad oggi tutti i giudizi risarcitori promossi dai proprietari illegittimamente spossessati hanno visto soccombente lo Stato, condannato a versare - solo negli ultimi dieci anni e in relazione ai casi più rilevanti - un importo complessivo superiore a 74 milioni di euro, oltre a ulteriori importi a titolo di *astreintes* fino al momento dell'effettivo sgombero.

45 Quanto alle operazioni presso le stazioni ferroviarie e le principali aree di aggregazione, in circa tre anni sono stati effettuati 3.358 servizi con l'impiego di oltre 134.000 unità delle Forze di polizia e quasi 16.000 agenti delle Polizie locali. Oltre un milione sono state le persone controllate, 12.005 quelle denunziate e 2.059 quelle arrestate. Infine, sono stati 1.842 gli stranieri espulsi.

46 Nel 2024, i divieti di accesso ad aree urbane in materia di stupefacenti sono significativamente aumentati, del 55% con riguardo a pubblici esercizi o a locali di pubblico trattenimento, del 15% per aree urbane predeterminate dalla legge e da regolamenti di polizia urbana, *Relazione del Ministro dell'interno sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata (Anno 2024)*, p. 97.

47 Solo negli ultimi 3 anni i posti di polizia presso gli ospedali sono passati da 126 a 205, con un incremento di 79 presidi, pari al 63%.

48 DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA, *La pianificazione strategica della Polizia di Stato*, Allegato n. 4 al Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO 2025-2027).

49 Sono stati avviati da alcuni anni specifici accordi tra gli uffici del Dipartimento della pubblica sicurezza e gli enti territoriali volti a concordare quote di alloggi di edilizia economica e popolare da riservare agli appartenenti alle Forze di polizia, anche ad uso foresteria, con riguardo particolare agli insediamenti abitativi ad alto indice di degrado. Una convenzione in questo senso è stata recentemente sottoscritta tra Ministero dell'interno e Regione Lazio, con il dichiarato obiettivo di migliorare la vivibilità all'interno di quartieri "difficili" della Capitale attraverso l'assegnazione di alloggi ad uso foresteria per il personale delle Forze di polizia, sotto il coordinamento della Prefettura.

50 Secondo ANCI, *Rapporto nazionale sull'attività della Polizia Locale*, 2024, XIII Edizione, le risorse umane delle Polizie

locali dei Comuni assommano a 47.587 addetti (il 14,8% del totale dei dipendenti comunali). In linea tendenziale, sulla base di una stima effettuata campionando 155 Comandi di Polizia Locale, l'ANCI ravvisa una carenza organica pari a circa il 7%. Dunque, il dato è assimilabile, sebbene lievemente più basso, a quello delle Forze di polizia (attorno al 10%). È stato rilevato, inoltre, che il 33% dei Comuni medio-grandi articolano i servizi su 4 turnazioni, coprendo così le 24 ore. Altro rilievo dell'ANCI è che i Dirigenti della Polizia locale svolgono anche altre funzioni nel 58% dei casi analizzati. Risulta in aumento la dotazione di armi tra gli appartenenti alla Polizia locale, il che ne implica la partecipazione al sistema della pubblica sicurezza. Sul piano della crescita professionale, risultano erogate oltre 3 milioni di ore di formazione.

51 Si distingue da altri sistemi europei: quello francese, nel quale le *polices municipales* svolgono funzioni complementari con competenze più circoscritte, rispetto alla *Police Nationale* e alla *Gendarmerie* che operano in un quadro fortemente centralizzato; quello tedesco, dove i Länder hanno la responsabilità primaria delle forze di polizia, con un decentramento organizzativo più spiccato; quello del Regno Unito, che si connota per l'ampia autonomia gestionale riconosciuta alle *police forces*, pur nel coordinamento nazionale.

52 In tale contesto, il significativo contributo della polizia locale è consacrato nelle *"Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata"* del 24 gennaio 2018 (richiamate al par. 1.5.2), nella parte in cui, ferme restando le competenze esclusive dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, prevedono la stipula di Accordi tra Prefetti dei Capoluoghi di Regione e Presidenti di Regione e Province Autonome in relazione a quattro filoni principali di intervento, ossia:

- lo scambio informativo tra le Forze di polizia e la Polizia locale;
- l'interconnessione delle rispettive sale operative;
- l'utilizzo in comune dei sistemi di sicurezza tecnologica finalizzati al controllo delle aree e delle attività soggette a rischio;
- l'aggiornamento professionale integrato per gli operatori delle Forze di polizia e della Polizia locale.

L'approccio di *governance* cooperativa nelle attività di specifica competenza e in raccordo con le Autorità statali trova conferma anche nella c.d. *"direttiva Minniti"* del 15 agosto 2017 sui comparti di specialità e la rimodulazione dei presidi, nella parte in cui affida ai Corpi e ai servizi di Polizia locale un ruolo preminente nell'espletamento delle funzioni di polizia stradale sulla viabilità urbana lungo l'arco delle ventiquattro ore. In attuazione di tale previsione, il Ministero dell'interno ha sottoscritto, il 9 gennaio 2020, l'Accordo quadro con l'ANCI, che ha previsto l'immediato coinvolgimento della Polizia locale delle 14 città capoluogo metropolitano e di quei capoluoghi di provincia che dispongono dei servizi articolati su 4 turni (per un totale di 48 capoluoghi di provincia) ed una progressiva estensione ai restanti Comuni.

Ciò con l'intento di favorire il più efficace impiego delle Forze di polizia nell'attività di controllo del territorio, con evidenti ricadute in termini di percezione di sicurezza da parte dei cittadini. Il suddetto maggiore coinvolgimento della Polizia locale ha trovato, peraltro, una giusta valorizzazione nel relativo regime assunzionale di favore contenuto nei D.L. nn. 14/2017 e 113/2018. Su questa falsa riga si è mosso anche l'art. 35-*quater*, D.L. 113/2018 che ha istituito il Fondo per il potenziamento delle iniziative in materia di sicurezza urbana, destinato al concorso statale del finanziamento di iniziative urgenti dei Comuni in materia di sicurezza urbana, anche attraverso l'assunzione a tempo determinato di personale della polizia municipale e in deroga al limite di spesa posto per tale tipo di assunzioni dal D.L. 78/2010. Previsione confermata, da ultimo, dal D.L. 24 febbraio 2026, n. 23, conv. in L. 24 aprile 2026, n. 54. Il medesimo decreto-legge ha introdotto, inoltre, la facoltà per i Comuni di concedere forme di incentivazione economica del lavoro prestato dal personale della polizia locale a valere sui proventi derivanti dall'imposta di soggiorno e dai proventi contravvenzionali delle infrazioni al codice della strada. Con gli stessi fondi potranno essere assunte anche unità di personale a tempo determinato, in un caso e nell'altro, in deroga ai vincoli di finanza pubblica.

53 Tale obiettivo, peraltro, è espressamente indicato tra le prioritarie finalità delle politiche di sicurezza integrata nelle Linee generali approvate in Conferenza Unificata nella seduta del 24 gennaio 2018.

54 Riveste particolare interesse al riguardo il tema dell'accesso alle banche dati delle Forze di polizia nella prospettiva di garantire maggiore tempestività ed efficacia operativa, un migliore coordinamento e una più adeguata tutela della sicurezza degli operatori sul territorio. In proposito, è in fase di adozione il decreto interministeriale di cui all'articolo 16-*quater* del decreto-legge 13 gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 marzo 1993, n. 68, come successivamente integrato.

55 Non può essere trascurato, però, il tema delle risorse. La professionalità richiede investimenti: organici adeguati, dotazioni tecnologiche aggiornate, percorsi di carriera, tutele giuridiche coerenti con le responsabilità esercitate.

56 Disegno di legge AC 1716, recante "*Delega al Governo per il riordino delle funzioni e dell'ordinamento della polizia locale*".

57 Nel corso degli ultimi anni sono stati trasferiti dallo Stato agli enti locali oltre 200 milioni di euro a valere sull'apposito Fondo istituito dal dl n. 14/2017 e ulteriori 44 milioni di euro a valere sui programmi di finanziamento europei per la realizzazione degli impianti di videosorveglianza. Un investimento significativo, che ha permesso di potenziare la rete di videocamere già presenti nei comuni, pubbliche e private. L'efficacia di questi strumenti, sul piano del contrasto ma anche su quello preventivo e di deterrenza, è palese: gran parte dei responsabili dei reati commessi in ambito cittadino sono identificati proprio grazie alle riprese e alle immagini di tali sistemi. Lo sviluppo in corso di sistemi sempre più performanti in grado di aumentare il livello di precisione delle riprese potrebbe migliorare ulteriormente l'efficienza del loro utilizzo e consentire il raggiungimento di risultati ancora maggiori.

58 Sulla base di un monitoraggio condotto dal Ministero dell'Interno, negli anni 2015-2025 risultano sottoscritti 68 Accordi di vicinato, così distribuiti: 34 al Nord, 22 al Centro e 12 al Sud.

59 D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, recante la disciplina del processo penale a carico di imputati minorenni. Il decreto si fonda sui principi costituzionali di cui all'art. 27, comma 3, Cost., e attribuisce centralità alla funzione rieducativa del procedimento, privilegiando strumenti quali la sospensione del processo con messa alla prova (art. 28), la personalizzazione del trattamento (art. 9) e il ricorso residuale alla detenzione.

60 D.L 20 febbraio 2017, n. 14, convertito in legge 18 aprile 2017, n. 48, che introduce il concetto di sicurezza urbana come bene pubblico.

61 Dal D.L. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito in L. 18 dicembre 2020, n. 173, che ha modificato e ampliato l'art. 13-bis del D.L. 14/2017.

62 D. L. 15 settembre 2023, n. 123, convertito in L. 13 novembre 2023, n. 159.

63 Di cui al D. Lgs. 159/2011.

64 Il perseguimento di tali finalità è stato sostenuto finanziariamente anche con risorse del PON e POC "Legalità". È il caso, ad esempio, dei centri per donne vittime di violenza realizzati mediante il recupero di immobili di proprietà pubblica, spesso confiscati alla criminalità organizzata. Tra questi, il "*Centro Antiviolenza Maria*", a San Giorgio a Cremano, dove sono garantiti ospitalità e servizi di assistenza gratuiti, ma anche "*Casa Antigone*", aperta nel marzo del 2022 a Salerno, che ha dato aiuto a donne e figli minori non solo attraverso l'ospitalità, ma anche con la somministrazione di percorsi di *empowerment* (informazione/formazione, attività laboratoriali, orientamento e accompagnamento al lavoro).

CAPITOLO 3

Lavoro: la centralità delle politiche attive e della lotta al sommerso in un mercato attraversato da transizioni epocali

Il mercato del lavoro italiano è attraversato da tre grandi transizioni — verde, digitale e demografica — destinate a modificare in profondità la composizione dei lavori e delle competenze richieste e ad acuire il rischio di mismatch*. Politiche attive di avanguardia sono la risposta necessaria, ma i livelli di qualità e adeguatezza di quelle oggi in campo restano limitati da fattori soprattutto istituzionali e organizzativi: la frammentazione della* governance *del sistema, il disallineamento tra politiche attive e passive, le forti disomogeneità territoriali nella capacità amministrativa.*

Un secondo ambito di intervento altrettanto urgente è il contrasto al lavoro sommerso: interessa circa 3 milioni di occupati irregolari, determina una perdita di gettito tra 36 e 45 miliardi annui, deprime i salari dei lavoratori più vulnerabili, distorce la concorrenza a danno delle imprese regolari e alimenta forme di esclusione sociale che nessuna politica attiva può correggere a valle.

Le transizioni si innestano, del resto, su un mercato del lavoro che, pur avendo raggiunto livelli occupazionali significativi, resta segnato da problemi strutturali profondi: salari reali fermi da trent'anni, tasso di occupazione inferiore di 9 punti alla media europea, divari persistenti di genere, generazionali e territoriali.

In entrambi gli ambiti segnalati si registrano debolezze che sono in parte frutto di un deficit di coordinamento tra livelli di governo e di elevate disomogeneità nelle capacità amministrative territoriali. Il PNRR è intervenuto con il programma GOL e con il Piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso, producendo risultati quantitativi significativi. Quanto alle politiche attive, non poche le difficoltà attuative che si sono registrate, fermo il raggiungimento del target *quantitativo con oltre 3,5 milioni di prese in carico: tra le criticità del sistema, i tempi tra presa*

in carico e avvio effettivo delle politiche attive, la forte eterogeneità territoriale quanto alle competenze dei CPI con un evidente riflesso sugli esiti (la quota di beneficiari effettivamente avviati a una politica attiva varia dal 99,6% del Veneto al 17,3% del Molise), la difficoltà nell'assicurare un efficace coordinamento e indirizzo centrali.

Le prospettive individuate riguardano la stabilizzazione dei servizi per l'impiego oltre la scadenza del Piano, l'allineamento tra protezione del reddito e politiche attive, il consolidamento strutturale del contrasto al sommerso e la semplificazione degli strumenti per il lavoro occasionale e domestico.

1 Lo scenario. Debolezze risalenti e impatto delle transizioni

Il mercato del lavoro è la principale leva attraverso cui una società distribuisce reddito, costruisce percorsi di vita autonomi e alimenta la partecipazione alla comunità civile. Quando questo meccanismo funziona in modo squilibrato — *escludendo ampie fasce di popolazione dall'occupazione stabile, comprimendo i salari, concentrando le opportunità in alcune aree del Paese* e non in altre — le conseguenze non restano confinate alla sfera economica, ma investono direttamente la coesione sociale, la mobilità intergenerazionale e, in ultima analisi, la qualità della vita democratica.

L'Italia, pur avendo raggiunto, nell'ultimo quinquennio, livelli occupazionali elevati, resta il Paese con il *tasso di occupazione più basso tra le grandi economie europee*, con *salari reali fermi da un trentennio* e ulteriormente erosi dallo *shock* inflazionistico del 2021-2022, una *produttività con tassi di crescita che non consentono di sostenere aumenti salariali compatibili con la stabilità dei prezzi* e una *struttura produttiva che si sposta verso i servizi avanzati con ritmi lenti*, con un ritardo significativo rispetto ai Paesi più dinamici. I *divari territoriali, di genere e generazionali* nei livelli di occupazione e di reddito non costituiscono fenomeni isolati né congiunturali: sono espressione di squilibri sedimentati che attraversano l'intera struttura produttiva e istituzionale del Paese. I dati e le evidenze puntuali che sostanziano questo quadro sono restituiti nei paragrafi che seguono.

A queste fragilità risalenti si sovrappongono ora le *sfide poste dalle grandi transizioni in corso* — ambientale, digitale e demografica — che modificano in profondità i lavori e le competenze richiesti. Il disallineamento tra competenze richieste e competenze disponibili — il cosiddetto *mismatch* — e la persistenza di quote rilevanti di lavoro sommerso rappresentano, in questo contesto, criticità severe, destinate ad aggravarsi in assenza di interventi strutturali, ostacolando crescita economica e coesione sociale.

Dopo una ricognizione delle criticità di lungo periodo del mercato del lavoro italiano, ci si concentra di seguito sull'impatto delle transizioni e sulle principali linee di intervento avviate dal PNRR per affrontare i nodi strutturali richiamati: il rafforzamento delle politiche attive del lavoro, il contrasto al lavoro sommerso e, trasversalmente, il superamento del disallineamento tra domanda e offerta di competenze. Si tratta di ambiti nei quali il Piano ha introdotto strumenti e risorse rilevanti; l'attuazione ha registrato non poche difficoltà, in larga parte riconducibili alla *frammentazione della governance istituzionale* e alla *disomogeneità delle capacità amministrative territoriali*.

I *nodi strutturali della produttività e dei salari* — che pure sono oggetto di ricognizione nello scenario — non rientrano nel perimetro degli strumenti del PNRR e richiedono politiche di più lungo periodo, cui si farà cenno nel quadro delle prospettive.
Sul piano internazionale, l'OCSE avverte che senza interventi strutturali la crescita del PIL *pro capite* OCSE rallenterebbe di circa il 40% nel periodo 2024-2060, scendendo dall'1% allo 0,6% annuo, per effetto congiunto di invecchiamento, bassa occupazione femminile e diffusione dei NEET; l'Italia figura tra i nove Paesi con un'incidenza di NEET superiore al 15%[1].
Per concludere questo inquadramento introduttivo, giova segnalare che *le dinamiche del lavoro non si prestano a una lettura settoriale*. Esse sono il risultato di un insieme di condizioni che, pur apparentemente distinte, richiedono un approccio integrato e coerente. Alla base di non pochi degli squilibri descritti concorrono *debolezze del sistema educativo e formativo*, di cui è essenziale rafforzare in particolare i percorsi professionalizzanti e la qualità dell'orientamento, nonché la *formazione degli adulti*, in connessione con quanto illustrato in Parte II, Cap. 1; i divari territoriali, generazionali e di genere, la cui attenuazione richiede linee di intervento specifiche e coordinate (Parte II); le *carenze del sistema energetico e delle infrastrutture tecnologiche*, che incidono in modo determinante sui livelli di produttività, competitività e capacità innovativa delle imprese italiane (Parte III, Cap. 1 e 3); la *scarsa attrattività del sistema Paese nei confronti dei talenti*, italiani e stranieri, e la fuga di cervelli che impoverisce il capitale umano disponibile, soprattutto nel Mezzogiorno (Parte II, Cap. 3).

1.1 Occupazione: in miglioramento, ma con criticità persistenti

Negli ultimi anni il mercato del lavoro italiano ha mostrato una dinamica sorprendentemente positiva, soprattutto se letta alla luce delle crisi che si sono succedute: la pandemia, la fiammata inflazionistica del 2022-2023 e il rallentamento dell'economia europea. Dal 2024 il numero degli occupati supera stabilmente i 24 milioni, segnando un incremento di oltre 1 milione di occupati rispetto al 2019, l'ultimo anno pre-pandemico.
Il tasso di occupazione nella fascia 15-64 anni ha raggiunto il 62,3%, il valore più elevato mai registrato in Italia. Parallelamente, il tasso di disoccupazione è sceso al 6% nel 2025, su livelli simili a quelli del 2007, prima della Crisi finanziaria globale[2].
I dati dell'INPS confermano l'intensità del ciclo occupazionale: rispetto a giugno 2019 si registrano 947.000 occupati in più a fronte di una popolazione in età lavorativa inferiore di 816.000 unità. Gli assicurati INPS superano i 27 milioni (+1,5 milioni sul 2019)[3].
Queste dinamiche sono il risultato di alcune tendenze recenti e altre strutturali. Non si tratta

di un rimbalzo puramente ciclico, ma della combinazione di politiche espansive nel periodo post-pandemico, forte domanda di lavoro nei servizi, ripresa del turismo, nonché di un ruolo non trascurabile della ripresa delle assunzioni nella pubblica amministrazione e degli investimenti legati al PNRR. Dopo la pandemia il rialzo dei prezzi dei beni intermedi e dell'energia ha favorito l'impiego di maggiore fattore lavoro, a fronte di una dinamica salariale molto contenuta: il lavoro è divenuto relativamente più conveniente degli altri input produttivi, spingendo la relativa domanda di lavoro. Queste dinamiche si sommano a un *trend* di crescita dell'occupazione più anziana, la cui vita lavorativa è stata allungata dalle riforme pensionistiche dello scorso decennio. Per effetto di entrambi i fattori dal 2023 *l'occupazione è aumentata più rapidamente della produzione*: una tendenza comune a diverse economie europee, ma nel nostro Paese più intensa e duratura.

Nonostante i miglioramenti più recenti, *il mercato del lavoro italiano si caratterizza per un tasso di occupazione tra i più bassi d'Europa*, poco sopra il 62% nel 2025, 9 punti in meno che nella media dell'Unione europea, per effetto soprattutto della componente femminile, per la quale il tasso di occupazione si colloca 13 punti al di sotto della media europea.

Tra i cambiamenti indotti dalla pandemia si segnala infine il *lavoro da remoto*, che con diversa intensità coinvolge circa il 10% degli occupati, quasi il doppio rispetto al pre-pandemia. Secondo i dati Eurostat, tuttavia, la quota di occupati da remoto in Italia rimane oltre 10 punti inferiore alla media europea. Incide anche una diversa composizione settoriale dell'occupazione, più sbilanciata in Italia verso la manifattura e i servizi a basso valore aggiunto meno compatibili con la prestazione lavorativa a distanza[4].

1.2 L'occupazione dei giovani: crescita recente in settori a bassa qualificazione

Uno degli aspetti più rilevanti della recente dinamica occupazionale riguarda i giovani. Dopo anni di stagnazione, *il tasso di occupazione dei 15-29enni è tornato a crescere*. Nel 2024 il tasso di occupazione giovanile ha superato il 33%, con un incremento di circa 4 punti percentuali rispetto al 2019.

L'aumento dell'occupazione giovanile si è concentrato soprattutto nei servizi a bassa e media qualificazione — turismo, ristorazione, logistica, commercio — e in parte nella pubblica amministrazione, attraverso concorsi e contratti a tempo determinato. Ciò spiega perché, nonostante l'aumento degli occupati, i redditi medi dei giovani restino contenuti: nel 2023 la retribuzione annua lorda mediana dei lavoratori sotto i 30 anni era inferiore di circa il 35% rispetto a quella dei lavoratori tra i 35 e i 49 anni.

Sul lungo periodo il quadro strutturale è tuttavia severo dal punto di vista demografico: la quota di giovani nella fascia 15-34 anni è scesa dal 25% del 2005 al 20,6% nel 2025 e si stima in riduzione al 18,6% nel 2070, con una perdita complessiva stimata in oltre tre milioni di unità[5].
Un ulteriore elemento strutturale accompagna la segnalata dinamica positiva: *l'ingresso tardivo nel mercato del lavoro e la forte incidenza di contratti temporanei ritardano l'autonomia economica dei giovani*. Oltre il 65% dei giovani occupati sotto i 30 anni vive ancora nella famiglia di origine, un dato che segnala come la crescita dell'occupazione non si traduca automaticamente in indipendenza e stabilità[6].
D'altra parte, occorre rilevare che, come emerso nella Parte I, Cap. 3, § 1.3., anche *l'incidenza dei NEET è diminuita* da oltre il 20% del 2021 al 15,2% del 2024, pur restando tra le più alte in Europa e facendo meglio solo di Turchia e Romania[7].
Si rinvia, per un'analisi approfondita, a Parte I, Cap. 3.

1.3 L'occupazione degli over 55: il principale motore dell'incremento

Il segmento che ha contribuito di più all'aumento complessivo dell'occupazione negli ultimi anni è quello degli *over* 55. *Tra il 2019 e il 2024 gli occupati con più di 55 anni sono aumentati di oltre 900 mila unità*, rappresentando più della metà della crescita complessiva dell'occupazione. Il tasso di occupazione nella fascia 55-64 anni ha superato il 58% nel 2025, un valore mai raggiunto prima in Italia. Questo risultato è il prodotto di diversi fattori: l'innalzamento dell'età pensionabile, le riforme previdenziali degli ultimi quindici anni, il miglioramento delle condizioni di salute e il maggior grado di istruzione della popolazione, che favorisce l'impiego in occupazioni meno gravose sul piano fisico.
La forte crescita dell'occupazione anziana presenta tuttavia un rovescio: contribuisce a rallentare il *turnover* generazionale e accentua la segmentazione del mercato del lavoro. In molte imprese, soprattutto medio-piccole, la permanenza prolungata dei lavoratori più anziani si accompagna a un ingresso più lento dei giovani e a carriere iniziali frammentate.

1.4 L'occupazione femminile: progressi significativi ma divari strutturali immutati

Come emerso nella Parte I, Cap. 2, § 1.3 e ss., anche *l'occupazione femminile ha registrato un miglioramento significativo*. Il tasso di occupazione femminile si attesta al 53%, a fronte del 71,4% registrato tra gli uomini, con un aumento di circa 4 punti percentuali rispetto al 2019[8]. L'incremento è stato particolarmente marcato tra le donne *over* 50 e nel Mezzogiorno, anche se i livelli restano molto distanti da quelli del Centro-Nord.
Nonostante i miglioramenti recenti, la partecipazione femminile al mercato del lavoro resta tra le

più basse in Europa. L'aumento registrato negli ultimi venti anni si inquadra in un contesto di crescita complessiva dell'occupazione femminile in Europa: il divario rispetto ai principali Paesi europei resta pertanto sostanzialmente immutato[9].

Una parte rilevante della crescita dell'occupazione femminile è avvenuta attraverso *forme di lavoro a tempo parziale e in settori a bassa retribuzione*, come commercio, servizi alla persona e sanità privata. Non a caso, il tasso di *part-time* involontario resta elevato: circa il 60% delle donne occupate a tempo parziale dichiara di non aver scelto volontariamente questa modalità di lavoro.

Il *divario retributivo di genere*, fenomeno, come si è visto nella Parte II, Cap.2, § 1.4 e ss., non circoscritto al solo contesto nazionale, resta ampio. Il *gender overall earnings gap* supera il 40%, a causa di carriere più brevi, maggiore incidenza del lavoro *part-time* e minore accesso a posizioni apicali. Il *gender earnings gap* è inoltre più marcato tra i lavoratori appartenenti ai decili più elevati della distribuzione dei redditi: il differenziale salariale uomo-donna è cioè relativamente più accentuato tra i lavoratori con retribuzioni più elevate rispetto a coloro che guadagnano meno.

L'OCSE stima che colmare integralmente il *gender gap* occupazionale accrescerebbe la crescita annua del PIL *pro capite* dei Paesi OCSE di circa 0,2 punti percentuali[10].

1.5 Tipologie contrattuali: la segmentazione tra stabili e precari

Uno degli aspetti più discussi riguarda la qualità dei contratti. Dopo la pandemia *è aumentata la quota di occupati a tempo indeterminato*, cresciuta di tre punti nel 2025 rispetto al periodo pre-pandemico (all'87% del lavoro dipendente).

Questa dinamica convive tuttavia con un'elevata incidenza di contratti a termine tra giovani, donne e immigrati. Tra i lavoratori sotto i 30 anni, oltre il 50% è assunto con contratti a tempo determinato o di apprendistato. Il *part-time* riguarda circa il 18% degli occupati, ma sale oltre il 32% tra le donne. La segmentazione del mercato del lavoro è uno dei principali fattori che spiegano la debolezza dei redditi e la scarsa mobilità sociale.

Sul piano della *qualità dell'occupazione*, il quadro italiano non è radicalmente distante da quello europeo: in tutti i principali Paesi dell'Unione la maggioranza dei lavoratori è impiegata con contratti a tempo indeterminato, e anche in Italia circa 9 occupati su 10 hanno un rapporto stabile, una quota solo leggermente inferiore a Francia e Germania. Come si è indicato, la distribuzione della flessibilità è però molto più squilibrata: tra i giovani il tasso di contratti temporanei supera il 38%, e nella fascia 15-29 anni non più in istruzione raggiunge punte ancora più elevate, ben oltre la media europea. Anche il *part-time* involontario è più diffuso che negli altri Paesi europei.

1.6 Il lavoro autonomo: incidenza elevata e composizione eterogenea

Con i suoi 5 milioni di occupati indipendenti, *l'Italia è tra i Paesi europei quello con la maggiore incidenza di lavoro autonomo*, pari al 23% nel 2025, circa 9 punti in più della media dell'Unione europea. Il lavoro autonomo è un aggregato composito, costituito da imprenditori, soci di cooperative, lavoratori parasubordinati, professionisti e artigiani. Sulla sua elevata incidenza incidono la frammentazione del tessuto produttivo e la diffusione di forme di parasubordinazione volte a garantire alle imprese flessibilità nell'uso del fattore lavoro. *Il numero di autonomi è significativamente diminuito nel corso degli ultimi quindici anni*, anche per effetto di una normativa più stringente sulle forme parasubordinate, introdotta all'inizio del decennio passato (Riforma Fornero e *Jobs Act*). Dopo il punto di minimo toccato durante la pandemia, il lavoro autonomo è tornato ad aumentare, favorito dai regimi fiscali agevolati per le partite IVA[11].

I dati INPS qualificano l'aggregato: nel quinquennio 2019-2024 il lavoro autonomo tradizionale (artigiani, commercianti, agricoli) è in flessione, mentre la Gestione Separata — che intercetta in larga parte i collaboratori, i professionisti senza cassa e parte del lavoro autonomo intermediato dalle piattaforme — ha registrato un incremento netto di +281 mila iscritti[12].

1.7 L'occupazione degli immigrati: 2,4 milioni di lavoratori, concentrazione settoriale e divari retributivi

Un altro elemento strutturale della crescita occupazionale riguarda i lavoratori immigrati. Gli occupati di cittadinanza non italiana sono circa 2,4 milioni, pari a poco più del 10% del totale degli occupati. Sebbene l'incidenza sul totale dei residenti sia aumentata moderatamente negli ultimi quindici anni, gli immigrati hanno contribuito per la quasi totalità alla crescita dell'occupazione. Essi *sono fortemente concentrati in pochi comparti*: agricoltura, ristorazione, edilizia, logistica, lavoro domestico e assistenza alla persona. In molti di questi settori la quota di lavoratori stranieri supera il 30% del totale degli occupati.

Nonostante il ruolo cruciale nel sostenere la crescita occupazionale e il sistema previdenziale, i lavoratori immigrati presentano livelli retributivi mediamente inferiori e una maggiore esposizione al lavoro irregolare e ai contratti temporanei. In considerazione della loro disponibilità ad accettare occupazioni poco appetibili per la popolazione italiana, l'impatto negativo della crescita dell'occupazione immigrata sulla probabilità di impiego degli italiani è trascurabile. La composizione della popolazione immigrata per titolo di studio risulta sfavorevole nel confronto con le altre economie avanzate: in Italia meno del 15% della popolazione nata all'estero ha una laurea, a fronte del 30% in Spagna e in Germania e del 40% in Francia.

1.8 La composizione settoriale dell'occupazione: terziarizzazione e manifattura in difficoltà

La crisi finanziaria globale del 2008 ha accelerato la terziarizzazione dell'economia italiana, con una crescita relativa del peso occupazionale dei servizi. Questo processo si è rafforzato dopo la pandemia: *oltre il 75% dei nuovi occupati creati tra il 2019 e il 2024 si colloca nei servizi*, in particolare turismo, commercio, sanità, istruzione e pubblica amministrazione. La manifattura ha mostrato una dinamica più contrastata: in termini occupazionali il settore ha recuperato parte delle perdite del periodo pandemico, ma nel 2024 l'occupazione manifatturiera è tornata a rallentare, risentendo della debolezza della domanda europea e dei costi energetici. La manifattura italiana mantiene comunque relativamente stabile il livello dell'occupazione, a poco meno di 4 milioni di lavoratori[13].

Il settore industriale italiano sta attraversando una fase complessa. Nel 2023-2024 la produzione manifatturiera è diminuita di circa il 2%, con cali più marcati nei comparti energivori e nell'*automotive*. Il *costo dell'energia*, come emerso nella Parte IV, Cap. 1, ha inciso in misura rilevante: nel biennio 2022-2023 i prezzi energetici per le imprese italiane sono stati mediamente superiori del 30-40% rispetto a quelli di Francia e Spagna. Vi si è aggiunta una *crescita della produttività molto contenuta*: tra il 2019 e il 2023 la produttività del lavoro nella manifattura italiana è cresciuta meno dell'1% cumulato, contro oltre il 5% in Germania. *Questi fattori limitano la capacità della manifattura di creare nuova occupazione stabile e ben retribuita*, spingendo molte imprese a ridurre gli investimenti o a delocalizzare parte delle produzioni.

Tra le tendenze settoriali del periodo post-pandemico si segnala anche la crescita dell'occupazione nei servizi professionali e nell'ICT. Sebbene meno intensa che in altre economie avanzate, in Italia la crescita di questi comparti è stata significativa e si è accompagnata a una dinamica positiva di salari e produttività.

1.8.1 L'esposizione ai dazi e la riconfigurazione dei flussi commerciali

Le difficoltà della manifattura italiana non sono riconducibili soltanto a fattori interni. E' stato stimato che, nell'ipotesi di conferma dell'attuale struttura dei dazi statunitensi, le perdite per l'*export* italiano potrebbero superare i 16 miliardi di euro nel medio periodo. Al contempo, l'*import* dalla Cina ha superato i 60 miliardi di euro nel 2025, con un incremento del 16,4% rispetto all'anno precedente, e la quota cinese nei settori a media-alta tecnologia è salita dal 28% al 42% nell'ultimo quinquennio. In questo scenario *la riconfigurazione dei flussi commerciali impone al sistema produttivo italiano una diversificazione accelerata sia dei mercati di destinazione*

sia delle specializzazioni settoriali, con implicazioni dirette sulla composizione della domanda di competenze e sulla programmazione delle politiche attive[14].

1.9 Salari e produttività: la stagnazione trentennale e lo *shock* inflazionistico

La dinamica salariale italiana degli ultimi venticinque anni è stata frenata da una crescita della produttività insufficiente e, dopo la pandemia, dallo *shock* inflazionistico del 2021-2022. Il confronto internazionale è eloquente: *dal 2000 le retribuzioni di fatto in termini reali in Italia sono rimaste pressoché ferme*, a fronte di un incremento del 21% in Germania e del 14% in Francia. *La stagnazione salariale italiana è dunque strutturale*: deriva dalla combinazione di bassa produttività, scarsa crescita della dimensione media d'impresa, investimenti insufficienti in innovazione e capitale umano, specializzazione in settori a medio-basso valore aggiunto e persistenti divari territoriali.[15] Il quadro è confermato dall'OCSE, secondo cui *l'Italia è tra le grandi economie avanzate con i salari reali ancora inferiori al livello pre-inflazione del 2021*, in controtendenza rispetto alla maggioranza dei Paesi OCSE che hanno già recuperato il potere d'acquisto perduto[16].

1.9.1 Il nanismo imprenditoriale e la trappola della piccola scala

La crescita della produttività del lavoro in Italia resta debole e disomogenea. L'aumento dell'occupazione degli ultimi anni non è stato accompagnato da un analogo incremento della produttività per ora lavorata: il principale contributo alla crescita del PIL è derivato dalla maggiore quantità di lavoro, non dal miglioramento dell'efficienza. Questo fenomeno spiega in parte perché i salari non possano aumentare nel lungo periodo e perché il Paese resti intrappolato in una dinamica di bassa crescita. I divari territoriali, dimensionali e settoriali continuano a pesare in modo decisivo: le regioni del Mezzogiorno, le imprese di piccola dimensione e i settori tradizionali presentano livelli di produttività molto inferiori rispetto al Centro-Nord e ai settori avanzati.

Tra gli snodi strutturali della stagnazione produttiva italiana la struttura dimensionale del sistema produttivo è un fattore determinante. L'Italia continua a distinguersi nel confronto europeo per la fortissima presenza di micro e piccole imprese. Nel 2024 si contano, infatti, 1,67 milioni di imprese private, in calo rispetto a 1,73 milioni del 2008, di cui il 98% con meno di 50 dipendenti[17].

La produttività del lavoro aumenta sistematicamente al crescere della dimensione aziendale: le imprese di media e grande dimensione presentano livelli di valore aggiunto per ora lavorata significativamente superiori rispetto alle micro e piccole imprese. Il divario non è episodico né settoriale, ma strutturale, e riflette differenze nella capacità di investire in capitale fisico e intangibile, nella qualità della *governance*, nell'organizzazione del lavoro e nella penetrazione dei mercati esteri.

L'Italia non è soltanto un Paese di piccole imprese, ma un Paese in cui poche imprese riescono a crescere in dimensione: la mobilità tra classi dimensionali è limitata, le imprese nascono piccole e spesso restano tali. Questo fenomeno genera una "*trappola della piccola scala*" in cui la struttura produttiva non evolve in modo coerente con le esigenze di un'economia avanzata, con il risultato di una dinamica aggregata della produttività debole, incapace di sostenere la crescita dei salari e la competitività internazionale. La dimensione incide anche sulla composizione dell'*input* di capitale: *le imprese più grandi investono maggiormente in capitale intangibile — ricerca e sviluppo, software, organizzazione, formazione* — che rappresenta oggi una componente cruciale della produttività.

Le implicazioni di *policy* muovono in direzione di condizioni che favoriscano la crescita dimensionale, l'aggregazione e l'integrazione tra imprese: incentivi alle reti, facilitazioni per fusioni e acquisizioni, strumenti per la capitalizzazione e per l'accesso ai mercati finanziari. Al tempo stesso, le politiche per la produttività devono sostenere investimenti in digitalizzazione, innovazione e formazione manageriale, con particolare attenzione alle piccole imprese. *Senza un salto qualitativo nella struttura produttiva, la crescita dimensionale rischia di rimanere episodica*.

1.9.2 Lo *shock* inflazionistico del 2021-22 e la perdita del potere d'acquisto dei salari. Le riforme fiscali e l'effetto differenziato sui decili di reddito

Nel terzo trimestre del 2025 le retribuzioni lorde di fatto erano il 12% superiori ai valori della fine del 2019, a fronte di un incremento del 20% dell'indice dei prezzi al consumo. Ne deriva una perdita di potere d'acquisto dei salari reali lordi stimata intorno all'8%, che ha riportato i salari reali ai livelli dell'inizio degli anni Novanta. Durante lo *shock* inflazionistico del 2021-2022 quasi tutti i Paesi europei hanno registrato una perdita iniziale di potere d'acquisto, seguita da un recupero graduale. Nella media dell'area dell'euro nel terzo trimestre del 2025 il recupero era sostanzialmente terminato e i salari reali erano circa un punto più elevati che prima della pandemia. L'Italia rappresenta un'eccezione: i salari reali rimangono circa l'8% al di sotto del livello del 2019. È l'unico grande Paese europeo ad aver subito sia una stagnazione trentennale, sia un crollo aggiuntivo negli ultimi cinque anni[18].

Sul fronte dei salari netti, il cuneo fiscale ha parzialmente attenuato la perdita grazie agli interventi di decontribuzione, rimodulazione delle aliquote IRPEF e detrazioni per lavoro dipendente, con benefici concentrati sui redditi medio-bassi. Per un lavoratore dipendente con reddito lordo annuo al di sotto della mediana (circa 30.000 euro), il salario netto nel 2024 è ancora inferiore in termini reali a quello del 2019 di circa tre punti percentuali. Per i lavoratori con redditi sopra

la mediana la perdita è stata più consistente, mentre per quelli con reddito vicino alla mediana il salario netto è tornato ai livelli pre 2019 in termini reali.
Queste differenze sono il risultato del sovrapporsi di riforme fiscali che nel corso degli ultimi anni hanno prima favorito i redditi medio-bassi e solo nella legge di bilancio per il 2026 hanno ridotto il carico fiscale dei lavoratori con redditi sopra la mediana. Gli effetti sui salari netti sono il prodotto di due forze opposte: le riforme fiscali che hanno ridotto imposte e contributi a diversi livelli di reddito hanno compensato l'innalzamento della pressione fiscale dovuto all'effetto automatico dell'inflazione. Questo effetto, noto come drenaggio fiscale (*fiscal drag*), si verifica in periodi di alta inflazione: l'aumento dei salari nominali accresce la pressione fiscale dell'IRPEF anche in assenza di un incremento reale del potere d'acquisto, ad esempio perché i contribuenti passano a uno scaglione più elevato[19]. Le stime sull'entità del *fiscal drag* lo collocano tra i 12 e i 25 miliardi annui di maggior gettito; poiché il valore cumulato delle riduzioni fiscali tra il 2022 e il 2025 si aggira intorno ai 25 miliardi, può dirsi che il *fiscal drag* sia stato "restituito" ai contribuenti. La restituzione non è però stata omogenea lungo la distribuzione: alcuni contribuenti hanno ricevuto, attraverso la riduzione di tasse e contributi, più di quanto abbiano pagato in *fiscal drag*, altri viceversa[20].

1.9.3 Il ruolo della contrattazione collettiva

La divergenza tra inflazione, salari lordi e salari netti apre una domanda cruciale: perché la diminuzione della disoccupazione negli ultimi cinque anni non ha comportato pressioni tali da tradursi in un miglioramento dei salari reali? La risposta va ricercata nel funzionamento della contrattazione collettiva. *Il meccanismo italiano è basato sul tasso di inflazione previsionale* (IPCA al netto degli energetici importati) e su rinnovi triennali: funziona bene in un contesto macroeconomico stabile, ma si rivela vulnerabile quando i prezzi subiscono *shock* di ampia portata, come durante la crisi energetica seguita all'invasione russa dell'Ucraina. Se i contratti nazionali giungono a scadenza senza essere immediatamente rinnovati, il recupero dei salari reali si fa complicato una volta passata la fiammata inflazionistica, e la perdita di potere d'acquisto si cristallizza. In altri Paesi, con differenze significative, i rinnovi sono più rapidi, i minimi salariali legali fungono da argine, oppure la contrattazione aziendale e settoriale svolge un ruolo correttivo più forte.

1.9.4 Il salario minimo e i lavori tramite piattaforme digitali

I provvedimenti adottati dalla Procura di Milano nei confronti di Glovo e, successivamente, di Deliveroo hanno riportato al centro del dibattito una questione giuridica ed economica di fondo:

la qualificazione del lavoro svolto tramite piattaforma digitale e le implicazioni che ne derivano in termini di tutela retributiva. Le indagini hanno evidenziato la presenza di lavoratori formalmente autonomi, titolari di partita IVA, inseriti tuttavia in un sistema organizzativo nel quale compensi, assegnazione delle consegne, priorità e continuità dell'attività sono determinati unilateralmente dalla piattaforma attraverso algoritmi. In questo contesto il confine tra lavoro autonomo e lavoro subordinato risulta meno nitido di quanto suggerisca l'inquadramento formale, con conseguenze rilevanti su minimi contrattuali, contribuzione, coperture assicurative e stabilità del rapporto.
I provvedimenti giudiziari hanno reso evidente l'insufficienza dell'attuale assetto regolatorio. In assenza di una cornice chiara, l'onere di definire gli *standard* economici viene di fatto trasferito alla magistratura, mentre i lavoratori restano esposti a condizioni retributive potenzialmente inadeguate. Un'eventuale introduzione del *salario minimo legale* potrebbe costituire una soglia universale di tutela nei segmenti in cui la copertura contrattuale è incerta e il potere negoziale individuale è debole, ma rischierebbe di essere aggirata in assenza di una chiara definizione dei tempi qualificabili come lavoro effettivo nelle attività organizzate a cottimo e su piattaforma.
Il dibattito italiano si inserisce in un contesto internazionale di profondo ripensamento. L'OCSE rileva una progressiva convergenza dei sistemi nazionali verso meccanismi di salario minimo legale e di tutela contrattuale dei lavoratori delle piattaforme digitali, in particolare a seguito della direttiva (UE) 2024/2831, che introduce una presunzione legale di subordinazione superabile solo dalle imprese e impone il rispetto di standard minimi di trasparenza algoritmica, salute e sicurezza, contrattazione collettiva[21]. Sul piano globale, l'ILO osserva come l'espansione delle piattaforme digitali abbia ricondotto quote crescenti di lavoro nel perimetro dell'informalità anche nelle economie avanzate, rendendo necessarie risposte che combinino la riclassificazione dei rapporti, la portabilità dei diritti e l'adeguamento dei sistemi di tutela contributiva e previdenziale[22].
Ne deriva che *la questione non può essere ridotta all'alternativa secca tra salario minimo sì o no*. Occorre intervenire in via normativa sui criteri di qualificazione del lavoro nelle piattaforme digitali, rafforzare il sistema di rappresentanza e la validità *erga omnes* della contrattazione collettiva e concepire l'eventuale salario minimo legale come strumento di garanzia residuale, destinato a coprire le aree non adeguatamente presidiate dalla contrattazione, e non come sostitutivo generalizzato del sistema contrattuale.

1.10 Le tre grandi transizioni e il lavoro

Un'analisi sull'andamento e le prospettive del mercato del lavoro non può prescindere dagli impatti determinati dalle tre grandi transizioni in corso: verde, digitale, demografica.

Il quadro internazionale conferma la portata delle tre transizioni: secondo il *Future of Jobs Report 2025* del World Economic Forum, *entro il 2030 il 39% delle competenze attualmente in uso sarà trasformato o reso obsoleto*, ancorché in calo rispetto al 44% del 2023 e al picco del 57% del 2020: segno che la fase di *shock* pandemico si va progressivamente assestando, pur lasciando un fabbisogno strutturale di adeguamento. Tra i principali fattori di trasformazione del lavoro al 2030 figurano l'applicazione dell'intelligenza artificiale, l'espansione dell'accesso alle tecnologie digitali e la transizione climatica[23]. L'osservatorio WEF richiama anche un effetto rilevante: a fronte di un'accelerazione delle competenze digitali e analitiche, le competenze socio-emotive (resilienza, flessibilità, lifelong learning, creatività) crescono di pari passo, configurando un fabbisogno formativo ibrido che le politiche attive tradizionali rischiano di non saper intercettare[24].

1.10.1 La transizione verde: rischi di riconversione e nuove competenze

La transizione verde genera opportunità nei settori delle energie rinnovabili, dell'efficienza energetica, della mobilità sostenibile, dell'economia circolare, delle costruzioni a basso impatto e dell'agroalimentare sostenibile. *Comporta tuttavia rischi significativi*: la riduzione o riconversione dell'occupazione nei settori ad alte emissioni, il disallineamento tra competenze richieste e competenze disponibili, e un'accentuazione dei divari territoriali e qualificatori, con lavoratori meno qualificati e famiglie rurali tra i soggetti più vulnerabili. *Senza politiche attive mirate, secondo l'OECD, più di un quarto dei lavori esistenti potrebbe subire un impatto significativo dalle politiche climatiche*[25].

I posti di lavoro nei settori dell'energia fossile e delle "attività marroni" sono esposti a un alto rischio di soppressione o trasformazione. Nelle costruzioni la riqualificazione energetica degli edifici genera nuove opportunità di impiego, ma richiede profili riqualificati. Profili professionali in crescita sono anche quelli tecnici di impianti per le rinnovabili, gli operatori della mobilità elettrica e ibrida, i manutentori *smart grid*, gli analisti ambientali e i lavoratori nei servizi legati all'economia circolare. Le competenze richieste sono riconducibili a un nucleo di *General Green Skills*, prevalentemente analitiche, tecniche e di monitoraggio, fortemente sovrapposte alle competenze digitali e trasversali[26].

Secondo l'ILO, nel 2024 l'occupazione mondiale nelle energie rinnovabili ha raggiunto 16,2 milioni di posti di lavoro, con un contributo crescente dei Paesi europei; il dato conferma il potenziale occupazionale della transizione verde, a condizione che la formazione professionale ne accompagni lo sviluppo territoriale[27].

1.10.2 La transizione digitale: effetti *skill-biased* e *task-biased*

La transizione digitale riguarda l'introduzione massiccia di tecnologie digitali, l'automazione, la robotica, l'intelligenza artificiale, il *cloud*, la connettività e l'Internet delle cose (*amplius*, Parte III, Cap. 3)[28]. *In Italia meno della metà della popolazione adulta dispone di competenze digitali di base*. Alcuni studi prospettano entro il 2030 una perdita di circa 1,7 milioni di lavoratori come conseguenza della combinazione tra digitalizzazione e andamento demografico: si tratta di stime ampiamente diffuse nel dibattito internazionale ma non ancora corroborate sul piano empirico[29].

La letteratura internazionale mostra come digitalizzazione e intelligenza artificiale tendano a impattare in modo *skill-biased*, favorendo cioè le competenze più elevate, e *task-biased*, rimuovendo o trasformando i compiti routinari. *Le occupazioni a rischio elevato comprendono profili addetti a mansioni ripetitive e con basse competenze* — operai di produzione standard, operatori di *call center*, contabili generici — ma anche profili a retribuzione relativamente alta come gli addetti alla revisione documentale legale o editoriale. Le *occupazioni a rischio medio* sono quelle in cui la tecnologia affianca il lavoro umano riducendone l'intensità, come operatori logistici, magazzinieri e addetti alla manutenzione di macchine tradizionali. Le *occupazioni con opportunità di crescita* riguardano invece profili ad alta competenza: analisti di dati, sviluppatori di soluzioni di intelligenza artificiale, specialisti in *cybersecurity*, tecnici *IoT*, operatori della trasformazione digitale nei servizi.

La domanda di lavoro si sposta quindi verso competenze digitali, computazionali e analitiche, ma anche verso competenze sociali — creatività, *problem-solving*, adattamento — mentre le professioni intermedie si trovano in condizioni miste. Le implicazioni di *policy* convergono su una pluralità di linee di intervento integrate: *rafforzare la formazione continua e i percorsi di reskilling per accompagnare i lavoratori* dai ruoli a rischio a quelli a più alto valore aggiunto; riformare la formazione tecnica e professionale, inclusi ITS, IFTS e percorsi universitari, per accrescere competenze digitali e interdisciplinari; sostenere l'adozione dell'intelligenza artificiale e della digitalizzazione nelle piccole e medie imprese italiane, ancora in ritardo rispetto ai principali partner europei; orientare le politiche attive del lavoro all'accompagnamento delle transizioni professionali; istituire un monitoraggio sistematico delle competenze richieste dal mercato e dei *gap* territoriali, per intervenire dove il disallineamento è più severo.

Le proiezioni del *World Economic Forum* confermano l'intensità della trasformazione: *entro il 2030 sarebbero attesi 170 milioni di nuovi posti di lavoro a livello globale, a fronte di 92 milioni di posti distrutti*, con un saldo netto positivo di 78 milioni (pari a circa il 7% dell'occupazione formale). Il 60% dei datori di lavoro identifica l'accesso digitale come primo fattore di trasformazione,

mentre il 39% delle competenze attualmente richieste sarebbe destinato all'obsolescenza. I ruoli in maggiore declino risultano quelli impiegatizi, mentre crescono i profili digitali e verdi[30].

1.10.2.1 L'adozione dell'intelligenza artificiale nelle imprese italiane

I dati ISTAT sulla digitalizzazione delle imprese italiane misurano il ritardo del Paese rispetto a queste dinamiche globali[31]. Nel 2025, il 16,4% delle imprese con almeno 10 addetti utilizza almeno una tecnologia di intelligenza artificiale, un valore che è raddoppiato in un anno (dall'8,2% del 2024 e dal 5,0% del 2023) ma che resta contenuto in termini assoluti: l'83,6% delle imprese non adotta ancora alcuna tecnologia di IA. Il divario dimensionale è particolarmente marcato: oltre la metà delle grandi imprese (53,1%) ha adottato l'IA, contro il 15,7% delle PMI. Lo scarto tra i due segmenti si è ampliato da 20 punti percentuali nel 2023 a 37 punti nel 2025, segnalando che *la transizione digitale riproduce e accentua il dualismo dimensionale* che caratterizza il sistema produttivo italiano. Le ragioni del mancato investimento, dichiarate dalle imprese che hanno valutato l'adozione dell'IA senza realizzarla, restituiscono un quadro coerente con le fragilità strutturali descritte nei paragrafi precedenti. Il primo ostacolo è la *mancanza di competenze adeguate* (58,6%). Il secondo è *l'incertezza sul quadro normativo applicabile* (47,3%) — responsabilità per le decisioni automatizzate, obblighi in materia di protezione dei dati, adempimenti derivanti dal Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale — che scoraggia in particolare le imprese di minore dimensione, prive di strutture giuridiche interne capaci di orientarsi in un contesto regolatorio in rapida evoluzione. Il terzo è la *carenza di dati disponibili* (45,2%), condizione tecnica di base per l'addestramento e il funzionamento dei sistemi di IA. *Il deficit di competenze non riguarda soltanto i lavoratori in cerca di occupazione* — principali destinatari delle politiche attive — *ma investe le imprese stesse*, configurando un fabbisogno formativo che le sole politiche del lavoro non possono soddisfare senza un intervento parallelo sulla capacità delle imprese di accedere alla formazione e all'innovazione tecnologica.

1.10.3 La transizione demografica: riduzione della forza lavoro e domanda di servizi di cura

La terza transizione riguarda i cambiamenti strutturali della demografia: invecchiamento della popolazione, riduzione delle nascite, allungamento della vita lavorativa, migrazione, riduzione della forza lavoro potenziale. L'Italia è al centro di una forte crisi demografica che implica una contrazione della forza lavoro netta, un aumento del tasso di dipendenza e una pressione crescente sui servizi (sanità, assistenza, pensioni) e sulla sostenibilità del *welfare*.
Gli effetti sul mercato del lavoro sono molteplici: la riduzione della forza lavoro potenziale, de-

terminata dal minor ingresso di giovani e dalle uscite per pensionamento, incrementa il tasso di dipendenza; la struttura della domanda di lavoro si sposta verso i servizi di cura (*health care*, *social care*), che richiedono competenze specifiche; cresce l'importanza della formazione continua e dei percorsi che consentano ai lavoratori più anziani di restare attivi più a lungo o di riconvertirsi. Dal lato della produttività, la scarsità di lavoro può incentivare l'adozione di tecnologie digitali e di automazione come fattore di compensazione, ma richiede investimenti adeguati in capitale fisico e umano.
Il *World Economic Forum* segnala che il 40% dei datori di lavoro considera l'invecchiamento della forza lavoro un fattore determinante della trasformazione organizzativa; le imprese più esposte accelerano l'automazione (79% rispetto al 73% della media), combinando sostituzione di compiti e affiancamento tecnologico dei lavoratori[32].

1.10.4 Il *mismatch* e le politiche necessarie

Le transizioni acuiscono il rischio di mismatch, cioè la condizione in cui le caratteristiche del lavoratore — qualifiche, competenze, esperienza, localizzazione — non corrispondono a quelle richieste dal lavoro. Il *mismatch* assume forme diverse: si parla di *mismatch* occupazionale quando il lavoratore svolge un'occupazione differente da quella per la quale è qualificato, o con qualifiche inferiori o superiori rispetto alla mansione; di *mismatch* di competenze (o di *skill*) quando le competenze effettive non corrispondono a quelle richieste dal lavoro (*under-skilling* o *over-skilling*); di *mismatch* territoriale quando il lavoratore è inattivo o inoccupato perché non trova un lavoro nella sua area o non può spostarsi; di *mismatch* di esperienza quando la differenza riguarda gli anni di anzianità richiesti.
Per far fronte ai disallineamenti e alle esigenze future è fondamentale sviluppare politiche di formazione, *upskilling*, *reskilling* e misure che favoriscano il *matching* tra domanda e offerta di lavoro.
Il disallineamento risulta amplificato dalla ridotta partecipazione degli adulti più anziani alla formazione: secondo l'OCSE, soltanto un terzo circa degli adulti di 60-65 anni è coinvolto in attività formative, contro oltre la metà nella fascia 25-44 anni, con un divario ampliatosi nell'ultimo decennio[33].

1.10.5 Il lavoro sommerso: dimensioni, cause e forme del "lavoro grigio"

Il lavoro sommerso è uno dei principali fattori che frenano la crescita, l'equità e la modernizzazione del mercato del lavoro italiano. È un fenomeno che resiste da decenni, che cambia forma e che continua ad avere un peso elevato in un grande Paese industriale. Le stime ufficiali indicano che l'economia non osservata ha dimensioni tali da poter modificare il quadro macroeconomico quando viene misurata correttamente, configurandosi come problema economico, sociale e fiscale.

L'economia non osservata — che comprende attività sommerse e illegali — nel 2023 valeva 217 miliardi di euro, pari a circa il 10% del PIL. Oltre un terzo di questo valore deriva dal lavoro irregolare, componente più consistente del sommerso legato alla produzione. Gli occupati irregolari sono stimati in circa 3 milioni, il 10% circa degli occupati complessivi, un volume di lavoro equivalente alla forza lavoro di un'intera regione.

Il lavoro sommerso non è distribuito in modo uniforme (Tabella 3.1). Colpisce in particolare i settori che combinano bassi salari, stagionalità e forte frammentazione delle imprese. In agricoltura il tasso di irregolarità supera il 20-25%; nell'edilizia oscilla intorno al 15-18%; nei servizi alle famiglie — colf e badanti — l'irregolarità supera in molte stime il 50%; nella ristorazione e nel commercio presenta livelli intorno al 12-15%, con picchi più elevati nelle microimprese. *Il fenomeno è più diffuso nel Mezzogiorno*, dove la quota di lavoratori irregolari supera spesso il 15% degli occupati.

Tabella 3.1 Lavoro sommerso: settori più esposti e forme prevalenti di irregolarità

Settore	Incidenza stimata dell'irregolatità	Forme prevalenti di sommerso o lavoro grigio	Principali fattori di rischio
Agricoltura	Oltre 20-25%	Lavoro nero stagionale; sottodichiarazione delle giornate; intermediazione irregolare; caporalato	Stagionalità; frammentazione delle imprese; bassa retribuzione; forte presenza di manodopera vulnerabile
Edilizia	Circa 15-18%	Falsi autonomi; subappalti irregolari; sottodichiarazione delle ore; rapporti formalmente regolari ma parzialmente dichiarati	Catene di appalto; microimprese; alta mobilità dei cantieri; difficoltà di controllo
Servizi alle famiglie, colf e badanti	Oltre 50%in molte stime	Lavoro completamente non dichiarato; rapporti domestici parzialmente dichiarati; ore effettive superiori a quelle contrattuali	Domanda privata di cura; insufficienza dell'offerta pubblica; costo per le famiglie; bassa detraibilità
Ristorazione e turismo	Circa 12-15%, con picchi più elevati nelle microimprese	Falsi part-time; lavoro extra non dichiarato; straordinari non pagati; contratti intermittenti usati in modo improprio	Stagionalità; orari lunghi e variabili; alta rotazione; bassa sindacalizzazione
Commercio	Circa 12-15%	Part-time fittizio; ore lavorate superiori a quelle dichiarate; lavoro occasionale improprio	Piccola dimensione d'impresa; margini bassi; difficoltà di controllo; rapporti di lavoro deboli

Nota: la tabella non misura soltanto il lavoro totalmente "in nero", ma anche il lavoro grigio: rapporti formalmente registrati nei quali ore, retribuzioni o qualificazione del rapporto non corrispondono alla prestazione effettiva. Fonte: sintesi dal capitolo e da fonti statistiche richiamate nel testo.

1.10.5.1 Le conseguenze economiche e le cause strutturali del sommerso

Le conseguenze economiche sono documentate. La Corte dei conti stima che *la perdita di gettito contributivo e fiscale legata al lavoro sommerso sia compresa tra 36 e 45 miliardi annui*, una cifra superiore al costo annuale di diverse grandi riforme fiscali degli ultimi anni. La presenza di un'ampia area grigia riduce la base contributiva, altera la concorrenza, penalizza le imprese regolari e frena la produttività. *Il sommerso è un potente moltiplicatore del lavoro povero*: chi lavora al di fuori dei contratti non dispone di ferie, malattia e tutele assicurative e spesso percepisce salari inferiori ai minimi contrattuali.

Le cause sono molteplici e strutturali. Il costo del lavoro elevato sulle basse retribuzioni — il cuneo fiscale italiano resta tra i più alti d'Europa anche per i salari bassi — costituisce un primo fattore. La diffusione delle microimprese, che rappresentano oltre il 90% del totale, frammenta la capacità di controllo e rende più difficile l'applicazione di *standard* contrattuali coerenti. Gli ispettori del lavoro sono troppo pochi: circa 4.500 nel 2024, molti meno rispetto a Francia e Germania, con un numero di controlli per addetto significativamente inferiore. Si aggiunge la domanda di lavoro irregolare delle famiglie, soprattutto nel settore domestico e nella cura degli anziani, dove l'offerta pubblica è insufficiente e il costo del lavoro è detraibile solo in parte.

Il fenomeno ha assunto forme nuove: non solo lavoratori completamente in nero, ma anche falsi part-time, falsi autonomi che in realtà sono lavoratori alle dipendenze, e sottodichiarazioni delle ore effettivamente lavorate. Una parte crescente del sommerso si annida all'interno di rapporti formalmente regolari ma solo parzialmente dichiarati. È un sommerso meno visibile ma non meno dannoso: riduce salario, contributi e tutele e altera la negoziazione collettiva nei settori più deboli.

1.11 Le politiche per il mercato del lavoro

In Italia *il mercato del lavoro è sostenuto da un sistema di politiche passive che proteggono il reddito nei periodi di inattività*. Storicamente più deboli sono, invece, le politiche attive che dovrebbero favorire il rapido rientro nell'occupazione. Da qui derivano molte delle difficoltà strutturali del mercato del lavoro italiano.

1.11.1 Le politiche passive: CIG, NASpI e fondi bilaterali

Le politiche passive si fondano su tre pilastri. Il primo è la *Cassa Integrazione Guadagni* (CIG), nelle sue diverse forme: ordinaria per crisi temporanee, straordinaria per ristrutturazioni più

profonde, in deroga per casi eccezionali. La CIG copre il 60-80% della retribuzione, con tetti che riducono la copertura effettiva soprattutto per i redditi medi. Nel 2020-2021, durante la pandemia, la CIG, estesa eccezionalmente a tutti i lavoratori, ha raggiunto volumi record, mostrando la sua capacità di stabilizzare l'occupazione a fronte di *shock* temporanei. Diverso è il discorso per le crisi più lunghe e durature, per le quali si attiva la CIG straordinaria, che difficilmente risolve le crisi di impresa e spesso ne prolunga la gestione senza offrire alternative adeguate ai lavoratori[34].

Il secondo pilastro è la *NASpI*, l'assicurazione contro la disoccupazione introdotta nel 2015 in sostituzione dei precedenti strumenti. Garantisce un sostegno economico per un periodo massimo di 24 mesi, con un'indennità che parte dal 75% della retribuzione di riferimento e decresce progressivamente. L'accesso dipende dai contributi versati negli anni precedenti. La copertura è limitata: solo circa un disoccupato su due riceve la NASpI, perché molti hanno storie contributive discontinue o troppo brevi — riflesso della struttura del mercato italiano, nel quale precarietà e carriere frammentate riducono la protezione nei momenti di transizione. I dati INPS al 2024 indicano che i beneficiari NASpI hanno raggiunto 2,8 milioni di unità, con un incremento del +3,6% sull'anno precedente, in un quadro di sostanziale tenuta della domanda di protezione anche in presenza di elevati livelli occupazionali[35].

Il terzo elemento è costituito dai *contratti di solidarietà*, *dai fondi bilaterali* e dagli *strumenti settoriali* che offrono integrazioni analoghe alla CIG per comparti non coperti o per piccole imprese. L'architettura complessiva è dunque ampia ma frammentata, e spesso più orientata a preservare il posto di lavoro attuale che a facilitare il passaggio verso nuove opportunità.

1.11.2 Le politiche attive: il divario italiano rispetto ai partner europei

Le politiche attive includono servizi di orientamento, formazione, programmi di riqualificazione, incentivi all'assunzione e strumenti di incontro tra domanda e offerta. In teoria sono il contrappeso delle politiche passive: mentre queste proteggono il reddito, le attive devono accorciare i tempi di disoccupazione. In pratica, per molti anni l'Italia ha investito risorse molto contenute: circa lo 0,5% del PIL per le politiche attive del mercato del lavoro, contro l'1,0-1,5% tipico del Nord Europa. In Tabella 3.2 si fornisce una descrizione abbreviata delle principali caratteristiche dei sistemi di politica attiva in diversi paesi dove si vede che l'ammontare della spesa in percentuale al PIL va contestualizzata nell'ambito dei singoli mercati del lavoro.

Tabella 3.2 Spesa in politiche attive del laboro nel confronto europeo.

Paese	Spesa pubblica in politiche attive del lavoro% PIL	Lettura sintetica
Italia	0,48	Spesa vicina alla media dei principali paesi europei, ma con criticità nella capacità amministrativa, nell'integrazione con le politiche passive e negli esiti territoriali
Germania	0,24	Spesa attiva relativamente contenuta in rapporto al PIL, ma inserita in un sistema più strutturato di servizi, condizionalità e raccordo con le politiche passive
Paesi Bassi	0,37	Modello con forte ruolo dei servizi e dell'attivazione, dentro un mercato del lavoro ad alta partecipazione
Francia	0,55	Spesa superiore a quella italiana, con maggiore articolazione degli strumenti di accompagnamento e formazione
Spagna	0,55	Spesa simile alla Francia, in un mercato del lavoro storicamente segnato da elevata disoccupazione e forte dualismo
Svezia	0,58	Modello nordico con forte tradizione di politiche attive, formazione e accompagnamento
Finlandia	0,71	Spesa elevata e forte investimento in servizi, formazione e transizioni occupazionali
Danimarca	1,12	Il riferimento più vicino al modello di flexicurity: ammortizzatori generosi, ma fortemente condizionati all'attivazione e alla partecipazione ai percorsi

Fonte: Eurostat, Labour Market Policy database, spesa pubblica in politiche attive del lavoro, anno 2023 o ultimo anno disponibile. URL consultazione: https://www.iz.sk/en/projects/EU-indicators/almp-expenditures. Nota: non va confusa con la spesa totale per labour market programmes, che include anche politiche passive e sostegni al reddito.

Il confronto internazionale rivela la natura strutturale del problema. Paesi come Germania, Danimarca o Paesi Bassi adottano un modello attivo nel quale gli ammortizzatori sociali sono generosi ma condizionati alla partecipazione obbligatoria a percorsi di riqualificazione. In Germania il sistema della *Kurzarbeit* — l'integrazione salariale riservata alle imprese in difficoltà temporanea — prevede anche servizi per il reinserimento immediato. L'Italia, al contrario, spende molto per CIG e sussidi e poco per servizi al lavoro e transizioni occupazionali.

L'Italia ha dunque costruito un apparato di protezioni passive robusto ma costoso, pensato per un'economia industriale più stabile di quella attuale. La sfida consiste nello spostare risorse e

capacità verso le politiche attive, senza indebolire la protezione del reddito ma rafforzando la transizione verso nuovi lavori. Il PNRR ha consentito di avviare alcuni passi in questa direzione.

2 Le misure del PNRR: politiche attive e contrasto al sommerso

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha dedicato un'attenzione significativa al mercato del lavoro, pur non prevedendo una missione specifica. Le principali misure sono state concentrate nella Missione 5 — Inclusione e coesione, in particolare nella Componente 1 "Politiche attive del lavoro" e nella Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore".

2.1 Il sistema delle politiche attive prima del PNRR: quadro istituzionale e disomogeneità tra Regioni

Con la riforma del Titolo V del 2001, la materia della tutela e sicurezza del lavoro è stata ricompresa tra quelle a legislazione concorrente: spetta, quindi, alle Regioni regolarla, nel rispetto tuttavia dei principi fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni stabiliti dalla legislazione statale. La formazione professionale è invece attribuita alla competenza residuale esclusiva delle Regioni. La riforma ha valorizzato la legislazione regionale e rafforzato i livelli di governo locale in materia di lavoro, ma il reale spazio di manovra di Stato e Regioni è stato precisato dalla giurisprudenza costituzionale successiva, che ha ricondotto la spinta regionalizzante entro il principio di leale collaborazione, riconoscendo allo Stato la legittimazione ad esercitare le funzioni amministrative e le corrispondenti competenze legislative quando esigenze di esercizio unitario lo richiedano. *L'assenza di un sistema nazionale pienamente integrato ha concorso a ridurre la possibilità di garantire diritti omogenei su tutto il territorio*: le Regioni più forti sul piano amministrativo hanno sviluppato modelli avanzati e relativamente stabili di politiche attive, spesso adattati alle specificità del tessuto produttivo locale, mentre altre aree del Paese hanno accumulato ritardi significativi.

2.1.1 La separazione istituzionale tra politiche passive e attive nel confronto europeo

Nel confronto con i principali Paesi europei il modello italiano presenta una peculiarità anche con riferimento al *coordinamento tra politiche attive e politiche passive*. In molti sistemi, politiche passive e attive sono gestite all'interno di un'unica istituzione o di strutture amministrative fortemente integrate: ciò consente di collegare in modo diretto l'erogazione delle prestazioni alla presa in carico da parte dei servizi per l'impiego, rendendo la condizionalità nella fruizione del sussidio più immediata, monitorabile e coerente. *In Italia l'erogazione dei sussidi avviene tra-*

mite l'INPS e richiede un continuo e complesso coordinamento tra livelli e soggetti istituzionali diversi, con responsabilità separate e sistemi informativi storicamente non integrati. *Questa frammentazione indebolisce il legame funzionale tra politiche passive e politiche attive*, rendendo più difficile assicurare che il sostegno economico sia effettivamente condizionato alla partecipazione a percorsi di attivazione e che tali percorsi siano tempestivi, coerenti e adeguati al profilo del beneficiario. Il limite è anche sostanziale: la separazione riduce la capacità del sistema di orientare i comportamenti dei beneficiari verso l'attivazione e rende più complesso il monitoraggio degli esiti e la valutazione dell'efficacia complessiva delle politiche del lavoro[36].

2.2 Il programma GOL: architettura, obiettivi e criticità attuative

Il programma GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori) costituisce l'intervento cardine del PNRR in materia di politiche attive, collocato nell'ambito della Missione 5 "Inclusione e coesione", Componente 1, e concepito come leva di riforma dell'intero sistema dei servizi per il lavoro.

L'impostazione del programma risponde a criticità strutturali riconosciute: una capacità storicamente limitata di presa in carico e accompagnamento dei disoccupati, una marcata disomogeneità territoriale nell'offerta dei servizi, una forte frammentazione degli strumenti e la difficoltà di garantire percorsi di attivazione coerenti con i fabbisogni professionali e le caratteristiche individuali[37].

GOL si configura, in questa prospettiva, come *cornice operativa* volta a rendere più sistematico il passaggio dalle politiche passive a quelle attive, attraverso l'integrazione di orientamento, intermediazione, formazione e misure di inclusione. Il programma si innesta tuttavia nell'assetto istituzionale descritto, ma adattato attraverso meccanismi di *governance* multilivello, la definizione di *standard* nazionali e l'utilizzo di incentivi finanziari. Rappresenta quindi un *tentativo di rafforzare l'unitarietà del sistema delle politiche attive pur nel rispetto delle competenze regionali*, confrontandosi inevitabilmente con i limiti di un modello in cui l'attuazione resta dipendente dalle capacità amministrative e organizzative dei singoli territori.

L'obiettivo dichiarato è l'incremento dell'occupabilità attraverso percorsi mirati e graduati per intensità di intervento. La profilazione e la valutazione della distanza dal mercato del lavoro assumono un ruolo centrale: ogni beneficiario dovrebbe essere assegnato a un percorso coerente con i propri bisogni e potenzialità, evitando sia interventi eccessivamente leggeri per chi necessita di misure intensive, sia percorsi troppo impegnativi per chi è vicino all'occupazione. Tra i destinatari principali figurano i disoccupati, inclusi i beneficiari di ammortizzatori sociali, le persone percettrici di misure di sostegno al reddito e, più in generale, i soggetti con maggiore

rischio di esclusione lavorativa: giovani, donne, *over* 55, persone con disabilità, lavoratori con carriere discontinue o impiegati in segmenti a bassa qualificazione.

2.2.1 I cinque percorsi di GOL

Il programma è articolato in cinque percorsi, intesi come ambiti standardizzati di intervento con livelli crescenti di intensità. Il primo percorso, di *reinserimento* lavorativo, è rivolto a persone relativamente vicine al mercato del lavoro e prevede interventi a bassa intensità centrati sull'orientamento di base, sul supporto alla ricerca attiva, sull'incrocio domanda-offerta e su servizi di accompagnamento mirati. Il secondo, di *upskilling*, è pensato per persone che necessitano di un rafforzamento di competenze specifiche e combina misure di orientamento più strutturate con moduli formativi di durata contenuta. Il terzo, di *reskilling*, è destinato a chi presenta una distanza maggiore dal mercato del lavoro e richiede un ri-orientamento professionale più marcato, con un ruolo centrale della formazione. Il quarto, denominato *lavoro e inclusione*, esplicita l'integrazione tra politiche del lavoro e politiche sociali: riguarda persone con fragilità complesse e richiede interventi multidimensionali, tipicamente in raccordo con i servizi sociali e sociosanitari. Il quinto, di *ricollocazione collettiva*, è concepito per affrontare crisi aziendali o territoriali con misure coordinate che possono includere formazione, accompagnamento intensivo e strumenti di reimpiego.
Il funzionamento di GOL si fonda su una sequenza operativa comune: accesso, presa in carico, profilazione, definizione del patto di servizio personalizzato, erogazione delle misure e monitoraggio degli esiti. I Centri per l'Impiego (CPI) ricoprono un ruolo centrale, sia come punto di accesso e coordinamento dei percorsi, sia come presidio pubblico della garanzia. L'effettiva capacità dei CPI di svolgere tale ruolo dipende dalle dotazioni di personale, dalle competenze interne, dalla digitalizzazione dei processi e dalla qualità delle reti territoriali. Per questo, in una prima fase attuativa, il disegno di GOL si è accompagnato a interventi di rafforzamento dei servizi.

2.2.1.1 *Governance* multilivello, LEP e distribuzione delle prese in carico

Sul piano della *governance la dimensione nazionale definisce l'impianto generale, i livelli essenziali e i target*; *le Regioni programmano e realizzano gli interventi*, organizzano l'offerta di servizi e formazione, selezionano e coordinano gli attori territoriali. Questa impostazione riflette l'assetto costituzionale e amministrativo delle politiche del lavoro, ma porta con sé un rischio strutturale: la trasformazione di un programma nazionale in un insieme di implementazioni regionali etero-

genee. Da qui l'importanza di *standard* comuni e di strumenti di monitoraggio capaci di rendere comparabili i risultati e di correggere in corso d'opera eventuali disallineamenti.
Uno degli elementi qualificanti di GOL è la valorizzazione dei LEP (Livelli essenziali delle prestazioni) in ambito di politiche attive e servizi per il lavoro. I LEP delineano un nucleo di prestazioni da assicurare in modo uniforme: presa in carico tempestiva, valutazione e profilazione del beneficiario, orientamento di base e specialistico, accompagnamento al lavoro, definizione e aggiornamento del patto di servizio, attivazione di misure formative coerenti con il percorso assegnato e tracciamento dell'intervento. La definizione dei LEP non garantisce di per sé l'uniformità dei servizi: il punto critico è la loro effettiva esigibilità, che richiede organizzazioni in grado di erogarli, personale formato, sistemi informativi interoperabili e una gestione integrata dei casi. La presa in carico e la profilazione, in particolare, sono funzioni solo apparentemente *standard*, in realtà dipendenti da competenze professionali — orientamento, bilancio di competenze, *counselling* — e da strumenti digitali affidabili; analogamente, l'accompagnamento al lavoro è efficace solo se il servizio dispone di relazioni con il tessuto produttivo locale e di capacità di *matching* che vanno oltre la mera segnalazione delle richieste di personale.
La *distribuzione effettiva delle prese in carico* al 31 gennaio 2025 conferma la concentrazione del Programma sui profili più vicini al mercato del lavoro: il 50% è indirizzato al Percorso 1 di Reinserimento, il 24,8% al Percorso 2 di Aggiornamento e il 20,7% al Percorso 3 di Riqualificazione; il Percorso 4, dedicato a fragilità complesse, raccoglie il 3,8% delle prese in carico, mentre il Percorso 5 di Ricollocazione collettiva resta marginale (4.085 unità, pari allo 0,1%).[38]
La composizione interna del Percorso 4 è particolarmente significativa: il 64,7% è costituito da adulti 30-54enni e il 74,4% da individui in possesso al più della licenza media, configurando un target ad elevato rischio di esclusione che richiede misure di accompagnamento integrato di natura socio-lavorativa[39].

2.2.2 Gli obiettivi quantitativi e la rimodulazione

Nel quadro del PNRR, *il programma GOL è associato a obiettivi quantitativi espliciti*, che ne qualificano l'impostazione come intervento di ampia scala e ne condizionano il finanziamento al raggiungimento di *target* concordati con la Commissione europea. Il PNRR ha previsto un *coinvolgimento di almeno 3 milioni di persone entro il 2025*, tra disoccupati, beneficiari di ammortizzatori sociali e altre categorie con difficoltà di inserimento o reinserimento, con l'obiettivo di estendere in modo significativo la capacità di presa in carico del sistema dei servizi per il lavoro. Circa 800.000 beneficiari sono stati destinati ad attività formative, con un'attenzione

particolare alla riqualificazione e all'aggiornamento delle competenze; di questi, circa 300.000 percorsi erano esplicitamente orientati allo sviluppo delle competenze digitali.
Il rafforzamento della condizionalità ha ribadito gli obblighi di attivazione per i percettori di ammortizzatori sociali e di misure di sostegno al reddito, con un'enfasi crescente sulla partecipazione a percorsi di politica attiva come condizione per la fruizione delle prestazioni. Un secondo ambito riguarda il miglioramento dei flussi informativi tra gli enti coinvolti, attraverso l'introduzione di sistemi informativi integrati come il SIISL, che collega le informazioni relative alle prestazioni passive con quelle relative ai servizi per il lavoro e rende tracciabili i passaggi fondamentali del percorso del beneficiario.
Al 31 gennaio 2025 il Programma GOL ha raggiunto 3.582.308 prese in carico; nell'ambito della platea con patto di servizio attivo, il 46% sono beneficiari di NASpI o DisColl, il 3,9% di Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL), il 5,1% attivabili dell'Assegno di Inclusione (ADI) e il 45% altri disoccupati senza prestazioni di sostegno al reddito[40].

2.2.3 Le criticità attuative: dallo spostamento verso i volumi alla frammentazione del monitoraggio

Nella pratica, l'attenzione iniziale sulla costruzione di percorsi personalizzati, intensivi e orientati al risultato si è confrontata con la *necessità di realizzare rapidamente numeri elevati di prese in carico* e attivazioni, per rispettare i *target* quantitativi previsti dal PNRR e i tempi stringenti di attuazione. Ciò ha generato uno *spostamento del baricentro del programma*: *dalla trasformazione strutturale del servizio* — qualità, competenze, esiti — *alla gestione dei flussi* — volumi, rendicontazione, procedure. In termini operativi, *ha prevalso il percorso di reinserimento e l'attivazione di interventi formativi brevi*, più rapidi da attivare e contabilizzare, mentre l'offerta di *reskilling* strutturato e di presa in carico multidimensionale, che richiedono tempi lunghi e attività più complesse di coordinamento tra servizi per il lavoro, formazione e servizi sociali, è rimasta indietro.

2.2.3.1 I tempi di attivazione e il collo di bottiglia operativo

A tale spostamento si è affiancato *un collo di bottiglia operativo tra la fase di presa in carico e l'avvio effettivo delle politiche attive*. In numerose Regioni, conclusa la profilazione e la sottoscrizione del patto di servizio, i beneficiari restano in attesa per settimane o mesi prima di accedere a un percorso formativo o a un servizio di accompagnamento[41]. Il ritardo è determinato dai tempi delle procedure amministrative regionali di selezione e attivazione degli enti di formazione,

dalla rigidità dei bandi e, nel Mezzogiorno, dalla carenza di infrastrutture pregresse di politica attiva: in molte Regioni meridionali prima di GOL non esisteva un sistema strutturato di presa in carico e attivazione, a differenza del Nord, dove erano consolidate esperienze rilevanti, come in Lombardia, in Veneto e Emilia-Romagna. *Il ritardo produce due effetti*: una parte dei beneficiari trova autonomamente un'occupazione rendendo superfluo l'intervento pubblico, un'altra parte si disaffeziona e abbandona il percorso. Alcune Regioni hanno introdotto correttivi — percorsi formativi più brevi, modalità di assegnazione del *budget* più rapide agli operatori accreditati, digitalizzazione delle procedure — ma senza una soluzione strutturale a livello nazionale. Sarebbe utile introdurre un indicatore sistematico sul tempo medio intercorrente tra presa in carico e avvio della politica attiva, oggi non disponibile in forma consolidata.

Anche nella prospettiva indicata, una parte delle risorse originariamente previste per GOL è stata progressivamente riallocata o affiancata da fonti alternative — la programmazione ordinaria e il FSE+ — per garantire continuità agli interventi e maggiore flessibilità rispetto ai vincoli temporali e procedurali del PNRR. La revisione della dotazione si è accompagnata a un riallineamento tra risorse disponibili, *target* quantitativi e capacità attuativa dei territori, rivelatasi molto eterogenea. Nel corso dell'attuazione anche gli obiettivi quantitativi sono stati rimodulati: la revisione ha inciso soprattutto sulla qualificazione, più che sul volume complessivo, spostando progressivamente l'attenzione da *target* fortemente orientati ai percorsi formativi intensivi verso obiettivi focalizzati sulla presa in carico, sull'avvio dei percorsi e sul rispetto delle sequenze procedurali.

2.2.3.2 Le criticità del monitoraggio

Un terzo punto di attenzione concerne il monitoraggio. Nel disegno originario GOL richiedeva sistemi informativi capaci di seguire il beneficiario lungo l'intero percorso, tracciando servizi erogati, formazione, esiti e tempi. L'implementazione ha reso evidente che la disponibilità di dati e la comparabilità tra territori sono condizioni difficili da attuare in pratica, a causa della frammentazione dei sistemi informativi regionali e delle diverse modalità di registrazione delle attività. Se il monitoraggio si concentra sui passaggi formali (presa in carico, avvio), la misurazione dell'efficacia reale (stabilizzazione occupazionale, qualità del *match*, sostenibilità nel tempo) resta più debole.

2.2.3.3 L'eterogeneità territoriale

Una ulteriore criticità è quella relativa alle competenze specialistiche nei Centri per l'Impiego del

Mezzogiorno. *I CPI meridionali disponevano storicamente di personale con profilo esclusivamente amministrativo*, ereditato dalla stagione del collocamento, privo delle competenze necessarie alle funzioni richieste da GOL: orientamento specialistico, bilancio di competenze, *counselling*, analisi dei fabbisogni professionali. Le Regioni del Nord, anche grazie alla presenza di operatori privati accreditati con cui i CPI interagivano da anni, disponevano invece di queste professionalità. *Il piano di potenziamento dei CPI avviato con il PNRR ha rafforzato gli organici, ma il consolidamento delle competenze specialistiche è ancora in corso* e richiede investimenti strutturali nella formazione del personale, non solo nel reclutamento (sul tema, si v., *amplius*, § 3 e ss).

L'eterogeneità attuativa emerge con chiarezza dai dati INAPP: la quota di individui con almeno una politica avviata varia dal 99,6% del Veneto al 23% della Basilicata, al 23,4% della Sicilia e al 17,3% del Molise, con una media nazionale del 61,8%. Gli esiti occupazionali mostrano 1.175.463 occupati (il 35,8% dei presi in carico), di cui 1.042.421 con rapporto avviato dopo l'ingresso in GOL (31,8%); a livello regionale il tasso oscilla dal 24% della Campania al 45,5% della P.A. di Bolzano[42]. La composizione contrattuale dei rapporti avviati è per il 44,2% a tempo determinato, il 37,9% a tempo indeterminato, il 7,6% in apprendistato e il 7% in lavoro domestico[43]. Si rileva inoltre che il *divario tra presi in carico e beneficiari effettivi* di una misura di politica attiva resta ampio e strutturalmente differenziato fra Regioni[44].

Il dettaglio regionale degli esiti occupazionali rende evidente la persistenza dei divari territoriali: i tassi di nuova occupazione più bassi si registrano in Campania (24%), Basilicata (24,4%) e Sicilia (25,6%), mentre i valori massimi si osservano nella P.A. di Bolzano (45,5%) e in molte regioni del Centro-Nord (vicino o oltre il 35%)[45].

2.2.3.4 Conclusioni

Nel complesso, le azioni intraprese nel periodo 2022-2025 rappresentano un tentativo di avvicinare il modello italiano a quello prevalente nei principali Paesi europei, in cui politiche passive e attive sono parte di un unico disegno di accompagnamento al lavoro. Il percorso resta incompiuto: *la separazione istituzionale tra chi eroga il sostegno al reddito e chi gestisce le politiche attive* — INPS da un lato, servizi per il lavoro regionali dall'altro — *continua a rappresentare un vincolo strutturale*, soprattutto nei contesti territoriali a minore capacità amministrativa. L'efficacia della condizionalità dipende inoltre dalla qualità e dall'intensità dell'offerta di servizi: in assenza di percorsi adeguati, l'obbligo di attivazione rischia di ridursi a un vincolo formale.

2.3 Il contrasto al lavoro sommerso nel PNRR

Come richiamato al § 1.11.2, *il lavoro sommerso rappresenta una parte significativa del mercato*

del lavoro. La sua stima presenta notevoli elementi di complessità e non esiste una modalità unica di rilevazione nei vari Paesi europei. In Italia l'ISTAT produce le stime del lavoro irregolare nell'ambito del rilascio dei dati definitivi dei Conti nazionali annuali, a due anni di distanza dal periodo di riferimento. Altri Paesi non dispongono di indicatori analoghi e, a differenza di molti altri dati sul mercato del lavoro, Eurostat non pubblica statistiche comparabili. Gli indicatori generali di economia non osservata collocano comunque l'Italia, tra le principali economie europee, nella posizione con la percentuale più elevata[46].

Proprio per la difficoltà di misurazione non esistono statistiche ufficiali su un altro aspetto che ha assunto dimensioni rilevanti: il cosiddetto *lavoro grigio*, da contrapporre al lavoro nero. Mentre nel lavoro nero il lavoratore è totalmente assente dalle banche dati amministrative, nel lavoro grigio il lavoratore risulta formalmente assunto da una determinata impresa ma per meno ore di quelle effettivamente lavorate. I modelli statistici utilizzati dall'ISTAT integrano dati macroeconomici e indicatori indiretti, ma non consentono un monitoraggio tempestivo né una distinzione dettagliata tra lavoro totalmente e parzialmente irregolare. Un'indicazione della rilevanza del fenomeno emerge dal confronto tra i dati INPS, che riportano una quota di lavoratori a tempo parziale intorno al 30%, e i dati ISTAT, che segnalano un'incidenza del *part-time* circa dimezzata. Una stima complessiva dell'evasione contributiva in Italia è fornita dall'INPS, che la colloca tra 8 e 10 miliardi annui dal 2019, a cui si aggiunge un altro miliardo di evasione subita dall'INAIL. Nonostante la tendenza alla riduzione osservata nel tempo — l'aumento del 2023 appare lieve e non necessariamente permanente — il lavoro sommerso continua a rappresentare un vincolo rilevante per la produttività, il gettito contributivo e la qualità complessiva dell'occupazione. In alcuni settori alla irregolarità contributiva si associa anche la più grave irregolarità nel rispetto della normativa sulla salute e sicurezza sul lavoro, che oltre alle conseguenze sui lavoratori porta spesso a una sottodichiarazione degli infortuni[47]. La diffusione del lavoro irregolare mina, inoltre, il rispetto della regolamentazione del mercato del lavoro e riduce l'efficacia di eventuali riforme volte a tutelare i lavoratori più fragili[48].

L'introduzione, nell'ambito del PNRR, di una riforma degli strumenti di contrasto al lavoro sommerso ha dunque l'obiettivo di ammodernare le metodologie di contrasto e superare alcuni rilevanti limiti del sistema precedente.

2.3.1 I controlli sul lavoro prima del PNRR

Il sistema italiano di contrasto al lavoro sommerso pre-esistente al PNRR si fonda su un insieme di strumenti normativi, amministrativi e ispettivi stratificati nel tempo, con un'impostazione

prevalentemente repressiva e di controllo, integrata da elementi di prevenzione e incentivazione introdotti progressivamente a partire dagli anni 2000.
Il confronto comparato suggerito dall'OCSE evidenzia come, nei principali Paesi europei, l'efficacia dei sistemi ispettivi dipenda meno dal volume complessivo dei controlli che dalla loro selettività: il ricorso crescente all'incrocio amministrativo dei dati e alla profilazione del rischio aziendale ha ridotto progressivamente il peso delle ispezioni a campione, concentrando le risorse sui contesti a più elevata probabilità di irregolarità[49].
Il principale strumento è costituito dall'attività del corpo ispettivo. La riforma del 2015, attuata con il d.lgs. 149/2015 in attuazione della delega contenuta nel *Jobs Act*, ha introdotto l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) con l'obiettivo di razionalizzare e rendere più efficace il sistema di vigilanza sul lavoro. Prima della riforma, le funzioni ispettive erano frammentate tra Ministero del Lavoro, INPS e INAIL, con sovrapposizioni e disomogeneità operative. L'INL è stato concepito come agenzia unica per coordinare e integrare le attività ispettive, al fine di garantire uniformità di indirizzo ed efficienza, con poteri omogenei, procedure standardizzate e strumenti tecnologici condivisi, nonché secondo il principio di coordinamento interistituzionale con il Comando Carabinieri per la tutela del lavoro.
Alcuni limiti della riforma del 2015 sono emersi sin da subito. In primo luogo, la *carenza di risorse umane e finanziarie*: l'INL è stato istituito senza un reale potenziamento dell'organico, con difficoltà a coprire il territorio e a gestire i carichi di lavoro. In secondo luogo, la *complessità organizzativa*: la fusione di strutture diverse ha generato resistenze interne e problemi di integrazione, con sovrapposizioni di competenze. Il *contrasto al sommerso* è stato inoltre sempre basato su sanzioni amministrative e penali, tra cui la "maxi-sanzione" per lavoro nero, introdotta nel 2006 e modificata più volte per colpire l'omessa comunicazione di instaurazione del rapporto, fino alla misura più grave di sospensione dell'attività imprenditoriale in presenza di lavoro irregolare oltre determinate soglie.

2.3.2 Il Piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso: obiettivi e attuazione

Il PNRR, nell'ambito della Missione 5 – Inclusione e coesione, Componente 1 – Politiche per il lavoro, ha introdotto il *Piano nazionale per il contrasto al lavoro sommerso* come riforma strutturale. Formalizzato con il D.L. 36/2022 (PNRR-*bis*) e successivi decreti attuativi, esso si fonda su obiettivi quantitativi: la riduzione di almeno due punti percentuali dell'incidenza del lavoro irregolare entro il 2025, rispetto ai livelli pre-pandemia, e un incremento dell'attività ispettiva del 20% rispetto al triennio 2019-2021, attraverso il potenziamento dell'INL e il coordinamento

operativo con INPS, INAIL, Guardia di Finanza e Carabinieri. Il Piano esplicita che l'obiettivo riguarda il lavoro dipendente, lasciando intenzionalmente fuori il lavoro autonomo, per il quale le dinamiche di evasione assumono caratteristiche diverse e richiedono strumenti analitici e normativi distinti.

2.3.2.1 I cinque obiettivi strategici

Il Piano fissa cinque obiettivi strategici. Il primo concerne il miglioramento della qualità e dell'integrazione dei dati amministrativi, al fine di costruire indicatori micro e macro in grado di offrire una rappresentazione affidabile del fenomeno, con l'interoperabilità tra banche dati di INPS, INL, INAIL, Agenzia delle Entrate, Ministero del Lavoro e ISTAT quale elemento centrale dell'azione di vigilanza; il Piano istituisce a tal fine un Portale per la condivisione dei dati sul sommerso e introduce strumenti di monitoraggio più moderni e *data-driven*, inclusi indicatori di affidabilità contributiva che segnalino anomalie e favoriscano l'emersione attraverso l'interazione con le imprese. Il secondo obiettivo prevede misure di emersione e prevenzione mediante semplificazione, incentivi e politiche attive dedicate ai settori a maggiore rischio. Il terzo riguarda il rafforzamento della consapevolezza e dell'informazione presso lavoratori e imprese. Il quarto concerne la *governance*: il Piano introduce una Task force di coordinamento delle attività e un Comitato nazionale per il coordinamento delle politiche, cui è affidata la supervisione dell'attuazione della strategia. Il quinto prevede interventi settoriali mirati, in particolare in agricoltura, edilizia, logistica, assistenza familiare e lavoro domestico, comparti nei quali il lavoro sommerso è particolarmente presente. Il Piano è accompagnato da un cronoprogramma per l'attuazione delle azioni previste, da completare entro il 2025.
Dall'inizio del 2023 avrebbe dovuto avviarsi la fase di attuazione, che ha tuttavia incontrato diverse difficoltà, determinate anche dalle numerose riorganizzazioni interne al Ministero del Lavoro e all'INL, con un rallentamento delle attività programmate.

2.3.2.2 Gli ISAC: un approccio *data-driven* alla prevenzione

L'obiettivo esplicito di riduzione dell'incidenza del sommerso è stato sostituito dall'impegno all'elaborazione degli ISAC (Indicatori sintetici di affidabilità contributiva) da parte dell'INPS, che costituiscono una delle novità più rilevanti nel quadro del PNRR in materia di politiche per il lavoro. Si tratta di indicatori statistico-economici che, in modo analogo agli ISA fiscali, *valutano la coerenza tra manodopera dichiarata, volume d'affari e contributi versati*. La logica è quella di classificare le imprese secondo un livello di affidabilità contributiva e di inserire quelle in

regola in una "lista di conformità" che consenta l'esenzione dai controlli ispettivi per un periodo determinato.
Sul piano operativo, l'INPS incrocia le dichiarazioni ISA (Indicatori sintetici di affidabilità fiscale) con le denunce contributive mensili delle imprese, dalle quali risultano il numero di lavoratori, i giorni lavorati e le retribuzioni dichiarate. Attraverso modelli econometrici, l'Istituto stima il livello di occupazione atteso per ciascuna impresa sulla base delle medie di settore relative a imprese con caratteristiche e modelli di *business* comparabili. *Le imprese il cui profilo occupazionale risulta coerente con le medie vengono inserite nella lista di conformità* ed esentate dai controlli ispettivi per un periodo determinato. Le imprese che presentano scostamenti significativi ricevono una comunicazione nel cassetto bidirezionale INPS, accessibile sia all'impresa sia al consulente del lavoro, con la possibilità di fornire giustificazioni.
Gli ISAC sono entrati in vigore nei primi mesi del 2026 per due settori pilota, alberghi e grande distribuzione, con estensione ad almeno altri sei entro agosto del medesimo anno. Nella prima fase il meccanismo è dialogico e non produce conseguenze sanzionatorie automatiche; in una fase successiva, oltre il 2026, gli scostamenti non giustificati potrebbero orientare la selezione dei *target* ispettivi. L'INPS ha avviato una campagna informativa presso le associazioni datoriali, i consulenti del lavoro e le organizzazioni sindacali. Lo strumento era stato proposto dall'Istituto al Ministero del Lavoro già tre anni prima della sua attuazione, ma la realizzazione è stata ritardata; i primi riscontri interni sono incoraggianti. I fondi provengono dalla Missione 5, Componente 1, Riforma 1.2 del PNRR. Gli ISAC rappresentano un'evoluzione significativa della strategia nazionale, poiché spostano parte dell'attenzione dalla repressione alla prevenzione e favoriscono comportamenti virtuosi attraverso incentivi alla *compliance*[50].

2.3.2.3 Il potenziamento dell'attività ispettiva

L'obiettivo dell'incremento del 20% delle ispezioni rispetto alla media del periodo 2019-2021 è stato raggiunto. Si tratta di un *target* agevolmente conseguibile, essendo il 2020 e il 2021 anni con un numero particolarmente ridotto di ispezioni a causa delle misure di *lockdown*. In ogni caso, anche grazie al potenziamento dell'organico dell'INL (circa 500 nuovi ispettori nel 2023, oltre ai concorsi e alle nuove assunzioni previsti entro il 2026), l'incremento delle ispezioni (circa il 50% in più) è stato ben superiore al 20% indicato tra gli obiettivi del PNRR.

2.3.2.4 La Task force

Con il d.m. 50/2024 è stata istituita la Task force presso l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, con

compiti di pianificazione strategica, selezione dei *target* ispettivi e coordinamento tra le amministrazioni. La Task force utilizza le analisi e gli indicatori prodotti da INPS e dagli altri enti come base per definire le priorità settoriali. La sua composizione include Ministeri, INL, INPS, INAIL, Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza e Carabinieri, ma non le rappresentanze sindacali e datoriali, originariamente previste. La presenza delle parti sociali è invece assicurata nel Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso (d.m. 57/2023), ulteriore tassello della *governance* del Piano, la cui funzione di coordinamento e confronto oltre la scadenza del PNRR non è allo stato definita. Dalla sua istituzione la Task force ha avuto un'operatività discontinua e, anche per la composizione molto allargata, si è configurata più come struttura di confronto tra attori e parti sociali che come organismo decisionale o di pianificazione.

2.3.2.5 Esonero contributivo e lavoro domestico

In materia di *regolarizzazione del lavoro domestico*, è stato introdotto un *esonero contributivo totale per i datori di lavoro domestico* che assumono o trasformano a tempo indeterminato badanti per anziani non autosufficienti (*over* 80 titolari di accompagnamento), per un massimo di 24 mesi e con un limite di 3.000 euro annui. L'esonero è condizionato a un valore dell'ISEE non superiore a 6.000 euro. La misura originariamente prevista dal Piano era significativamente più generosa e mirava a una ridefinizione dei requisiti per il godimento dell'assegno di accompagnamento, al fine di legare più strettamente la fruizione del beneficio all'esistenza di un contratto di lavoro regolare.
La sperimentazione della prestazione universale per gli anziani non autosufficienti non ha avuto successo per tre ragioni concorrenti: il *requisito dell'ISEE non superiore a 6.000 euro* ha escluso la grande maggioranza delle famiglie potenziali beneficiarie, poiché chi si trova sotto questa soglia è spesso già in condizioni di grave fragilità e difficilmente in grado di attivare un rapporto di lavoro regolare; *lo stato di bisogno richiesto per l'accesso era troppo restrittivo*, limitando ulteriormente la platea; *la prestazione universale comportava la rinuncia alle prestazioni sociali regionali*, in particolare agli assegni di cura, che in diversi territori sono più generose della misura nazionale, rendendo la scelta non conveniente per i beneficiari. *La sovrapposizione con prestazioni regionali non mappate in modo completo ha reso impossibile calibrare adeguatamente la misura*. La sperimentazione andrebbe mantenuta ma semplificata, innalzando la soglia ISEE e riducendo le incombenze burocratiche.
La centralità del lavoro domestico nelle politiche di emersione è confermata dai dati INAPP sul Programma GOL: la quota di occupati con contratto di lavoro domestico tra i presi in carico

raggiunge il 13,3% nel Percorso 4 (fragilità complesse), contro una media complessiva del 7%, a riprova del fatto che il comparto del lavoro di cura intercetta strutturalmente lavoratori in posizione di vulnerabilità e con limitate alternative di inserimento[51].
L'ultima revisione del PNRR ha ridimensionato la portata della riforma dedicata al contrasto del lavoro sommerso nell'ambito del lavoro domestico, concentrando i target sulla realizzazione di uno studio qualitativo e quantitativo su PrestO e Libretto di Famiglia. Si tratta di strumenti certamente rilevanti per alcune forme di lavoro occasionale, ma i dati ISTAT evidenziano fenomeni di irregolarità più ampi rispetto al solo ambito analizzato.

2.4 Le misure indirette

Oltre alle misure dirette, il PNRR contribuisce al mercato del lavoro attraverso gli investimenti in transizione digitale e verde, che generano nuova domanda di lavoro qualificato, e attraverso la Missione 4 — Istruzione e ricerca, volta a potenziare la formazione di capitale umano.
Nel complesso, la spesa certificata al 2025 per le misure legate al lavoro supera i 7 miliardi di euro, pari a circa il 3% del totale PNRR. I risultati effettivi, in termini di nuova occupazione stabile, aumento dei salari e riduzione dei divari territoriali, sono ancora difficili da misurare. Tra le realizzazioni più significative si segnalano il potenziamento dei Centri per l'Impiego digitali in Lombardia e Toscana, l'attivazione del portale unico per l'incrocio domanda-offerta e l'espansione del programma "Rete dei Servizi per l'Impiego" a livello nazionale.

3. Le prospettive future

L'analisi condotta nei paragrafi precedenti ha documentato *un mercato del lavoro italiano che ha raggiunto livelli occupazionali elevati, ma che resta segnato da fragilità strutturali profonde.*
I salari reali non hanno recuperato l'erosione inflazionistica.
La produttività registra tassi di crescita che non consentono di sostenere aumenti salariali significativi.
Il tessuto imprenditoriale resta frammentato, come emerso nel § 1.9.1, in una struttura dimensionale nella quale poche imprese riescono a crescere e la mobilità tra classi dimensionali resta bloccata. Il ritardo nell'adozione delle tecnologie digitali avanzate — documentato nel § 1.10.2 — riguarda la grande maggioranza delle imprese.
I divari territoriali, di genere e generazionali si confermano persistenti.
Le misure del PNRR hanno affrontato due degli ambiti più direttamente aggredibili dalla leva pub-

blica: il rafforzamento delle politiche attive, attraverso il programma GOL, e il contrasto al lavoro sommerso, attraverso il Piano nazionale e gli strumenti di prevenzione *data-driven*. I risultati quantitativi non sono trascurabili, come documentato nel § 2. L'attuazione ha fatto emergere, tuttavia, fragilità che attraversano l'intero sistema, relative, da un lato, al *coordinamento tra livelli di governo e la pluralità di attori coinvolti*, dall'altro, alle *elevate disomogeneità tra le diverse aree del Paese*. La frammentazione della *governance* — tra Stato, Regioni, enti strumentali e operatori accreditati — si è tradotta in un'eterogeneità degli esiti che non è riconducibile soltanto alle differenze dei sistemi produttivi territoriali, ma riflette disomogeneità organizzative, di competenze e di capacità amministrativa. I dati emersi nel § 2.2.3 lo attestano: la quota di individui con almeno una politica attiva avviata varia dal Veneto, dove il sistema è quasi universale, al Molise, dove meno di un beneficiario su cinque risulta effettivamente attivato.
Le prospettive che seguono muovono da questa constatazione.

3.1 Il contesto macroeconomico: crescita debole e margini ristretti

Utile premettere che *le prospettive delle politiche per il lavoro sono condizionate da un quadro congiunturale che si è deteriorato nei primi mesi del 2026*. Si stima una crescita del PIL italiano pari allo 0,5% nel 2026 e allo 0,6% nel 2027 nello scenario di base. L'occupazione risulterebbe quasi ferma nel 2026 e il tasso di disoccupazione, dopo il minimo storico raggiunto a gennaio 2026, è previsto in risalita al 5,8%. Le retribuzioni reali resterebbero quasi stagnanti nel 2026, a fronte di un'inflazione al 2,5%.
I nodi della produttività e dei salari — già oggetto di ricognizione nei § 1 e ss.— *richiedono politiche di lungo periodo*: la crescita dimensionale delle imprese, l'incentivazione degli investimenti in macchinari e tecnologie, la riduzione dei costi energetici, il rafforzamento della contrattazione collettiva e della formazione continua. Si tratta di condizioni necessarie affinché le politiche attive esaminate nel § successivo possano intervenire in un mercato del lavoro capace di assorbire i lavoratori formati e accompagnati dai servizi per l'impiego.
Sul piano della transizione digitale, il ritardo documentato nel § 1.10.2 — con la grande maggioranza delle imprese che non adotta tecnologie di intelligenza artificiale e un divario tra grandi imprese e PMI che si amplia anziché ridursi — indica che la crescita della produttività non potrà fare affidamento sull'innovazione tecnologica senza un intervento specifico sulla capacità delle imprese di minore dimensione di accedere alle nuove tecnologie e di formare il personale al loro utilizzo. *Il nesso tra ritardo digitale, nanismo imprenditoriale e stagnazione salariale* — emerso nei § 1.9.1 e 1.10.2 — *configura un circolo vizioso che le sole politiche attive del lavoro non sono in*

grado di spezzare.

3.2 Proseguire nel rafforzamento delle politiche attive dopo GOL

La sfida non è più definire l'architettura delle politiche attive, ma renderla stabile, esigibile e orientata agli esiti. Tre condizioni appaiono decisive: il *rafforzamento dei servizi per l'impiego*, l'*allineamento tra politiche attive e passive*, e il *consolidamento della governance nazionale*.

3.2.1 Organizzare una *governance* nazionale degli eterogenei modelli regionali di politiche attive

L'eterogeneità degli esiti documentata nel § 2.2.3 non riflette soltanto la diversità dei mercati del lavoro territoriali. È anche il prodotto di scelte organizzative profondamente diverse nel rapporto tra servizio pubblico e operatori privati, maturate in assenza di un quadro nazionale di riferimento.

L'accreditamento dei soggetti privati ai servizi al lavoro è materia rimessa alla disciplina regionale, regolata da requisiti, procedure e *standard* sensibilmente differenziati tra le Regioni, così come distinti sono gli avvisi e i bandi attraverso i quali le risorse pubbliche affluiscono agli operatori accreditati. Una cooperazione strutturata tra Centri per l'impiego e operatori privati, sostenuta da sistemi regionali di accreditamento maturi e da meccanismi di programmazione consolidati, si registra in un numero ristretto di Regioni, prevalentemente del Centro-Nord, mentre nel resto del territorio la rete dei soggetti accreditati è meno densa, meno specializzata e meno integrata con il servizio pubblico. L'attuazione del programma GOL è passata attraverso i sistemi regionali di accreditamento preesistenti e ha dunque riprodotto, anziché ridurre, le asimmetrie territoriali nell'effettiva capacità di mobilitare la rete privata a complemento dell'azione pubblica.

3.2.1.1 I diversi modelli regionali: rafforzare il monitoraggio e l'assistenza tecnica dello Stato

L'attuazione di GOL ha reso visibili tre modelli. Nel *modello concorrenziale lombardo* l'operatore privato compete con il CPI per la presa in carico: il finanziamento segue la scelta del beneficiario. Il meccanismo genera efficienza ma espone al *cherry picking*, la tendenza a concentrarsi sui profili più facilmente occupabili. Nel *modello cooperativo toscano* l'operatore privato non compete con il servizio pubblico ma, selezionato con gara, ne integra la capacità: il CPI mantiene la regia, l'assegnazione dei beneficiari non dipende dall'operatore e il rischio di selezione avversa si attenua. Nel *modello accentrato* prevalente nel Mezzogiorno il CPI gestisce in proprio

la quasi totalità dei percorsi, riflettendo non una scelta strategica, ma la debolezza del tessuto di agenzie accreditate sul territorio.

Il problema non è la coesistenza di modelli diversi, coerente con l'assetto costituzionale. Il problema è che *nessuna istituzione nazionale produce oggi un'analisi comparata della loro efficacia*. Non si dispone di dati che consentano di confrontare, a parità di profilo del beneficiario e di condizioni del mercato locale, gli esiti occupazionali dei tre modelli. Non si misura l'incidenza del *cherry picking*. Non si sa se il modello toscano — che la Puglia ha recentemente valutato ai fini della replicabilità — sia trasferibile a contesti con infrastrutture più deboli.

La regia nazionale dovrebbe colmare questo vuoto con tre funzioni: la *produzione di evidenze comparabili* sugli esiti per canale di erogazione, corrette per le condizioni strutturali del mercato locale; la *definizione di condizioni minime di trasparenza nell'interazione pubblico-privato*, con l'obbligo per gli operatori accreditati di rendicontare il profilo dei beneficiari e gli esiti ottenuti in modo confrontabile con quelli dei CPI; l'*assistenza tecnica alle Regioni che intendano adottare o adattare un modello diverso dal proprio*.

Queste funzioni presuppongono due condizioni operative: un sistema di valutazione capace di produrre le informazioni necessarie e una cornice istituzionale che renda i LEP lo standard permanente entro cui i diversi modelli operano.

3.2.1.2 Un cruscotto unico degli esiti occupazionali e della coerenza formativa

Sul versante della valutazione, non esiste ancora un cruscotto unico che consenta di seguire contemporaneamente gli esiti occupazionali, l'effettiva erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni e la coerenza tra formazione ricevuta e lavoro ottenuto. Il cruscotto dovrebbe misurare non soltanto gli esiti occupazionali ma anche l'effettiva erogazione dei LEP in ciascun territorio: i tempi di attesa per un colloquio di orientamento specialistico, la disponibilità di percorsi formativi coerenti con il profilo del beneficiario, la tempestività dell'avvio delle misure dopo la presa in carico. Si tratta di indicatori di qualità del servizio che oggi non sono rilevati in modo comparabile tra Regioni e che costituiscono la condizione per rendere i LEP esigibili e non soltanto enunciati. La coerenza occupazionale — la corrispondenza tra il percorso formativo e l'occupazione effettivamente trovata dal beneficiario — costituisce un ulteriore indicatore cruciale, ma la sua misurazione presenta difficoltà tecniche non ancora risolte: manca una definizione scientifica univoca e le Regioni che hanno avviato sperimentazioni in questa direzione — il Piemonte, attraverso IRES, ha pubblicato nel febbraio 2025 due studi sull'efficacia delle politiche attive che affrontano specificamente questo nodo — si confrontano con il rischio

di contenziosi da parte degli enti formativi sulla metodologia adottata. L'Osservatorio nazionale del mercato del lavoro, istituito dalla normativa vigente, dispone delle potenzialità per svolgere questa funzione — tra INPS, Ministero del Lavoro e SIISL le basi informative esistono — ma la sua operatività resta limitata per l'assenza di una decisione politica che ne attivi concretamente le funzioni di monitoraggio e valutazione.

3.2.1.3 I LEP come infrastruttura permanente dei servizi per il lavoro

L'eredità più significativa del programma GOL è la definizione dei LEP in materia di servizi per il lavoro. Occorre proseguire anche guardando ad altre esperienza, quella tedesca *della Bundesagentur für Arbeit*, per esempio, che in un assetto federale gestisce unitariamente politiche attive e passive con servizi amministrati a livello locale sulla base di indirizzi, standard e sistemi informativi comuni: indica che *il riparto costituzionale delle competenze non è di per sé un ostacolo insormontabile, a condizione che la regia nazionale disponga di strumenti adeguati*. Il rischio, in assenza di questo passaggio e di un investimento pluriennale più contenuto di quanto è costato GOL, è che i livelli essenziali restino sulla carta come enunciazioni astratte e che la qualità dei servizi torni a dipendere integralmente dalla capacità fiscale e amministrativa di ciascuna Regione.

3.2.2 Passare dalla presa in carico all'accompagnamento effettivo

La tenuta del sistema dipende dalla *capacità di trasformare la presa in carico in un accompagnamento reale*. Ciò richiede *organici stabili, competenze professionali adeguate e formazione continua degli operatori*. Il collo di bottiglia emerso nel § 2.2.3 tra la presa in carico e l'avvio effettivo dei percorsi formativi segnala che il problema non è solo di risorse ma di organizzazione dei processi: i tempi delle procedure amministrative di selezione e attivazione dei soggetti erogatori della formazione restano eccessivi in diverse Regioni.
La questione dell'inadeguatezza delle unità di costo standard riconosciute agli operatori accreditati resta aperta. Il livello attuale copre i costi operativi senza margini, scoraggiando i soggetti più qualificati e determinando un rischio di selezione inversa.

3.2.2.1 Valutare incentivi di risultato per gli operatori dei Centri per l'Impiego

Il tema della *remunerazione collegata ai risultati occupazionali* è già presente nel sistema italiano, ma *limitato agli operatori privati accreditati*. In alcune Regioni — Piemonte, Lombardia — una quota del *budget* riconosciuto alle agenzie per il lavoro dipende dal tasso di occupazione

effettivamente generato tra i beneficiari presi in carico, con una parte fissa che copre il costo del servizio e una componente variabile collegata all'esito. Come emerso nell'analisi del § 2.2.3, *questo meccanismo espone al rischio di cherry picking*: Gli operatori tendono a concentrarsi sui profili più facilmente occupabili, lasciando ai CPI i casi più complessi senza che la remunerazione tenga conto della difficoltà del caso trattato.

Una prospettiva diversa riguarderebbe *l'estensione di un meccanismo analogo ai funzionari pubblici dei Centri per l'Impiego*, sotto forma di componente retributiva aggiuntiva collegata ai risultati occupazionali dei beneficiari presi in carico. In questo caso, *il rischio di cherry picking si attenua strutturalmente*: il funzionario pubblico non può selezionare i beneficiari e gestisce l'intera platea assegnata, inclusi i profili più distanti dal mercato del lavoro. L'incentivo opererebbe come leva motivazionale, non come meccanismo di selezione.

L'introduzione di un simile meccanismo richiederebbe tuttavia di affrontare alcune criticità. La prima riguarda il *nesso con la condizionalità*: l'incentivo presuppone che il funzionario disponga degli strumenti per attivare realmente il beneficiario e per sanzionare la mancata cooperazione, strumenti che — come documentato nel § 3.2.2 — sono oggi carenti in diverse Regioni. La seconda attiene alla *misurabilità dell'esito*: la verifica dell'occupazione ottenuta potrebbe fondarsi sulle Comunicazioni obbligatorie, ma la coerenza tra competenze formate e mansione svolta — indicatore cruciale per valutare la qualità del collocamento — resta di difficile misurazione, come rilevato anche dagli operatori del settore. Una misura di questo tipo dovrebbe naturalmente essere disegnata nel rispetto della cornice del pubblico impiego, valorizzando gli spazi già esistenti per la contrattazione integrativa e per la retribuzione di risultato, più che introducendo meccanismi individuali puramente privatistici. Inoltre, il rischio di selezione dei beneficiari non riguarda solo gli operatori privati: anche nei servizi pubblici possono emergere forme di *creaming* e *parking*, se gli obiettivi sono costruiti esclusivamente sul numero di collocamenti. Per attenuare il rischio, gli indicatori dovrebbero essere corretti per il profilo dei beneficiari, tenendo conto di durata della disoccupazione, livello di istruzione, età, carichi familiari, disabilità, distanza dal mercato del lavoro e condizioni territoriali. La valutazione dovrebbe quindi misurare il valore aggiunto del servizio, non solo l'esito occupazionale grezzo.

3.2.3 Allineare politiche attive e politiche passive e introdurre una progressività nella condizionalità

Come documentato nel § 2.1, l'Italia è uno dei pochi Paesi europei in cui la gestione delle politiche passive — ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, indennità di disoc-

cupazione, misure di sostegno al reddito — e la gestione delle politiche attive — orientamento, formazione, accompagnamento al lavoro — fanno capo a soggetti istituzionali diversi e operano secondo logiche scarsamente integrate. L'INPS eroga le prestazioni economiche di sostegno al reddito e verifica la sottoscrizione del patto di servizio; le Regioni programmano e attuano le politiche attive attraverso i Centri per l'Impiego e gli operatori accreditati. Chi paga il sussidio non conosce il percorso di attivazione del beneficiario; chi gestisce il percorso di attivazione non dispone in tempo reale delle informazioni sui sussidi erogati.

Il programma GOL ha tentato di rafforzare questo raccordo, ma le criticità attuative emerse nel § 2.2.3 mostrano che *la separazione istituzionale continua a produrre effetti concreti*. La norma prevede *la decadenza dal sussidio in caso di mancata partecipazione alle politiche attive*, *ma in diversi contesti territoriali la revoca non viene disposta*: i CPI non accedono in tempo reale allo stato del sussidio e l'INPS non riceve dai CPI i dati sull'effettiva partecipazione ai percorsi. I due sistemi operano in parallelo senza che il flusso informativo tra l'uno e l'altro produca conseguenze operative.

Un nodo specifico riguarda la *struttura della condizionalità*. Nel sistema attuale la condizionalità opera in modo binario: il beneficiario conserva integralmente il sussidio finché partecipa alle politiche attive e lo perde integralmente in caso di inadempimento, così come qualora inizi un'attività lavorativa. A quest'ultimo riguardo, una *condizionalità progressiva* — nella quale l'avvio di un'attività lavorativa, anche temporanea o a tempo parziale, non comporti la decadenza immediata dal sussidio ma una riduzione graduale proporzionata al reddito da lavoro — produrrebbe due effetti. Il primo è la *riduzione del disincentivo alla ricerca attiva*: il beneficiario che oggi rifiuta un'occupazione a bassa retribuzione per non perdere il sussidio avrebbe convenienza ad accettarla. Il secondo è la *facilitazione dell'emersione dal lavoro irregolare*: chi oggi lavora in nero per cumulare il reddito con il sussidio avrebbe convenienza a regolarizzarsi, poiché la perdita sul sussidio sarebbe inferiore al guadagno in termini di tutele e contribuzione. Va peraltro riconosciuto che la decisione di permanere nel sommerso non risponde, per una quota significativa dei beneficiari di prestazioni assistenziali, alla sola logica di salvaguardia del sussidio in senso stretto, ma all'esigenza di *mantenere un ISEE compatibile con l'accesso al complesso delle prestazioni e agevolazioni* a esso ancorate, dall'assegno unico alle esenzioni sanitarie, dall'edilizia residenziale pubblica alle agevolazioni tariffarie. Un intervento sulla sola condizionalità del sussidio, in assenza di una revisione dei meccanismi di calcolo dell'ISEE che valorizzi i redditi da lavoro neo emersi senza penalizzare in misura più che proporzionale l'accesso alle prestazioni collegate, produrrebbe effetti di emersione contenuti. Potrebbero, in questa prospettiva, essere

valutati meccanismi analoghi a quelli regolati per l'assegno di inclusione dall'art. 3, D.L. 48/2023, per l'ipotesi di avvio di un'attività lavorativa; meccanismi di gradualità più strutturati sono previsti per i percettori di NASpI con contratto part-time, ma non sono estesi in modo sistematico all'intera platea dei beneficiari.

3.2.3.1 Intervenire su più fattori per l'integrazione operativa: flusso di informazioni tra INPS e CPI, gestione delle condizionalità, condizioni di sicurezza degli operatori dei CPI, tempi massimi

L'allineamento richiede interventi su più aspetti del sistema.

Sul piano informativo, i flussi dei percettori di ammortizzatori sociali — NASpI, ADI, CIG — dovrebbero essere resi accessibili in tempo reale ai CPI e agli operatori accreditati. Come emerso nel § 2.2.3, il tempo intercorrente tra la presa in carico e l'avvio effettivo della prima politica attiva — formazione, tirocinio o inserimento lavorativo — si è ridotto significativamente nel corso del programma GOL, ma resta disomogeneo sul territorio. La riduzione di questo intervallo dipende in primo luogo dalla tempestività con cui il CPI riceve l'informazione sull'erogazione del sussidio: se il funzionario non sa che il beneficiario percepisce la NASpI, non può convocarlo nei tempi utili. *L'interoperabilità tra le banche dati INPS e i sistemi informativi regionali dei servizi per l'impiego è la condizione tecnica di base*, oggi non soddisfatta in modo uniforme.

Sul piano organizzativo, *i CPI dovrebbero disporre di strumenti per gestire la condizionalità come leva di accompagnamento e non come adempimento formale*. Il funzionario del CPI che rileva la mancata cooperazione del beneficiario — la mancata presentazione al colloquio, il rifiuto dell'offerta formativa coerente con il profilo, il comportamento non collaborativo durante il tirocinio — non dispone di un canale rapido per comunicare l'inadempimento all'INPS e ottenere la sospensione o la decadenza dal sussidio. Il *rafforzamento dei servizi per l'impiego* prospettato nel § 3.2.1 — organici, competenze, formazione degli operatori — è condizione necessaria affinché la condizionalità possa essere esercitata con la gradualità e la proporzionalità che il sistema richiede.

Un aspetto raramente affrontato nel dibattito pubblico riguarda le *condizioni di sicurezza in cui gli operatori dei CPI si trovano ad esercitare la funzione sanzionatoria*. Nelle aree a più elevata tensione sociale, la segnalazione della mancata cooperazione del beneficiario — e la conseguente attivazione della procedura di decadenza dal sussidio — espone il funzionario a pressioni e rischi che non possono essere ignorati. L'introduzione di meccanismi di condizionalità effettiva presuppone che la responsabilità della segnalazione non ricada sul singolo operatore di sportello ma sia gestita attraverso procedure automatizzate e centralizzate, nelle quali l'inadempimento risulti da dati oggettivi

— mancata presentazione registrata dal sistema, rifiuto tracciato dell'offerta formativa — senza che il funzionario debba assumere un ruolo percepito come denunciatorio nei confronti dell'utenza. Sul piano regolatorio, la definizione a livello nazionale di *tempi massimi entro i quali il beneficiario di un ammortizzatore sociale deve essere convocato dal CPI*, profilato e avviato a un percorso di orientamento, formazione o inserimento lavorativo — con meccanismi di intervento sostitutivo in caso di inadempimento regionale — rafforzerebbe la coerenza del sistema. Il modello di riferimento è quello già prospettato per i LEP nei servizi sociali comunali, illustrato in Parte I, Cap. 1: fissazione di uno standard quantitativo e verificabile, monitoraggio attraverso una piattaforma nazionale, esercizio dei poteri sostitutivi sugli enti inadempienti.

3.2.4 La programmazione formativa e la domanda reale di lavoro

Per ridurre il *mismatch* e aumentare l'efficacia dei percorsi, *la programmazione formativa dovrebbe essere sistematicamente ancorata ai fabbisogni delle imprese e dei sistemi produttivi locali*. La qualità dei percorsi va misurata anche dalla coerenza tra competenze acquisite e occupazione effettivamente ottenuta, non solo dal completamento delle attività. L'Atlante del Lavoro e delle Qualificazioni dell'INAPP, integrato dall'Indice di Vocazione Professionale Prevalente elaborato da Sviluppo Lavoro Italia sui 529 bacini dei CPI, offre un'infrastruttura conoscitiva già disponibile. La sua piena valorizzazione richiederebbe l'adozione di standard nazionali di lettura dei fabbisogni e l'obbligo di motivazione, in capo alle Regioni, in caso di disallineamento tra offerta formativa e vocazione del bacino.

La necessità di ancorare la programmazione alla domanda reale è resa ancora più urgente dalla riconfigurazione dei flussi commerciali documentata nel § 1.8: se le perdite potenziali sull'export italiano supereranno i livelli stimati e la penetrazione cinese nei settori a media-alta tecnologia continuerà ad accelerare, *le politiche formative dovranno anticipare la riconversione settoriale e non limitarsi a rispondere ex post al disallineamento*.

Accanto al rafforzamento delle politiche attive, resta aperto il nodo delle *regole che determinano la qualità e la remunerazione del lavoro*. La crisi del meccanismo di recupero salariale, emersa dopo lo *shock* inflazionistico, e l'espansione delle piattaforme digitali impongono di valutare come rafforzare la rappresentanza, la certezza dei contratti collettivi applicabili e, nelle aree non adeguatamente presidiate dalla contrattazione, l'adeguatezza salariale. Il tema eccede il perimetro stretto del PNRR, ma incide direttamente sull'efficacia delle politiche attive: non basta accompagnare le persone verso il lavoro se una parte crescente dell'offerta disponibile resta povera, instabile o regolata in modo incerto.

3.2.5 Giovani: qualità dell'occupazione, orientamento e fuga di competenze

Le criticità documentate nel § 1.2 — un tasso di occupazione giovanile tra i più bassi delle grandi economie europee, la concentrazione nei servizi a bassa qualificazione, l'elevata incidenza dei contratti a termine, la perdita di circa 190.000 giovani emigrati tra il 2019 e il 2023 — non trovano risposta nelle sole politiche attive del lavoro. L'inversione di tendenza dipende da *condizioni che investono il sistema educativo e formativo nel suo complesso*: la qualità dei percorsi professionalizzanti, l'integrazione dell'orientamento scolastico e universitario con i dati sulle vocazioni professionali territoriali, il rafforzamento dell'alternanza formazione-lavoro, la capacità del sistema produttivo di offrire condizioni retributive e di carriera comparabili a quelle dei principali Paesi europei. Su questi temi si rinvia alle proposte formulate in Parte I, Cap. 3 (un contratto dedicato per i territori con più disoccupazione giovanile e il modello toscano di Giovanisì) e in Parte II, Cap. 3.

3.2.6 Donne: servizi di cura, lavoro flessibile e divari retributivi

Il tasso di occupazione femminile resta inferiore di quasi 18 punti a quello maschile, come emerso nel § 1.4. Una parte significativa della crescita dell'occupazione femminile è avvenuta attraverso il part-time involontario e in settori a bassa retribuzione. Le condizioni per un avanzamento strutturale risiedono in particolare nel potenziamento dei servizi di cura per l'infanzia e per gli anziani non autosufficienti — intervento che incide direttamente anche sull'emersione del lavoro domestico irregolare di cui si tratta nel § 3.3 — e nella diffusione di modalità di lavoro flessibili, a partire dal lavoro da remoto. Su questi temi si rinvia alle proposte formulate in Parte I, Cap. 2 (gli asili nido, la modulazione delle rette, il gender procurement, il rafforzamento dei congedi di paternità) e in Parte I, Cap. 1 (le infrastrutture sociali e i LEP nei servizi alla persona).

3.2.7 Immigrati: dal contributo quantitativo alla valorizzazione delle competenze

I dati emersi nel § 1.7 documentano il ruolo cruciale dei 2,4 milioni di lavoratori di cittadinanza non italiana nel sostenere la dinamica occupazionale e il sistema previdenziale. Questo apporto resta tuttavia concentrato nei settori a basso salario, elevata stagionalità e forte incidenza di lavoro irregolare, con livelli retributivi medi sensibilmente inferiori a quelli dei lavoratori italiani. La letteratura economica evidenzia come *l'effetto dell'immigrazione sull'innovazione e sulla produttività del Paese ospitante dipenda in modo determinante dal livello di qualificazione dei flussi migratori*. Uno studio condotto su dati dei quindici Paesi dell'Unione europea originaria e della

Svizzera nel periodo 2012-2020 mostra che le regioni con una quota relativamente elevata di popolazione immigrata registrano un impatto positivo sulla generazione di brevetti, ma che tale effetto si inverte quando l'immigrazione è composta prevalentemente da lavoratori a bassa qualificazione, i quali determinano rendimenti sociali decrescenti. *I lavoratori a bassa qualificazione spingono le imprese ad adottare tecniche produttive labour-intensive*, ostacolando l'innovazione e la crescita: un meccanismo particolarmente rilevante nell'Europa meridionale, dove l'immigrazione poco qualificata è più concentrata.

L'OCSE registra una tendenza crescente tra i Paesi più avanzati a collegare le politiche di integrazione alle esigenze del mercato del lavoro. L'esperienza tedesca è particolarmente istruttiva: uno studio ha stimato che qualificare il 20% circa del milione di rifugiati giunti nel 2015 al livello di lavoratori con formazione professionale completata genererebbe, nel lungo periodo, entrate aggiuntive nette per lo Stato di gran lunga superiori ai costi di integrazione sostenuti.

3.2.7.1 Valorizzazione delle competenze di provenienza e coinvolgimento nei programmi di formazione

Questa evidenza rafforza la *necessità di tre interventi specifici nell'ambito delle politiche attive del lavoro*.

Il primo riguarda la *valutazione e la valorizzazione delle competenze acquisite nei Paesi di origine*. Per le professioni regolamentate — sanitarie, tecniche, legali — la verifica delle competenze effettive e l'esame abilitativo restano necessari: gli *standard* formativi differiscono tra sistemi nazionali e la tutela dell'utente non è negoziabile. Il problema è che le procedure di valutazione sono lunghe, costose e frammentate tra amministrazioni diverse. Un'indagine di *Lighthouse Reports* (2024) documenta che *l'Italia presenta uno dei tassi più elevati di* brain waste *nell'Unione europea*: quasi la metà degli immigrati con istruzione universitaria lavora in posizioni inferiori alle proprie qualifiche, con un divario rispetto ai nativi superiore alla media europea. Il costo individuale della sovraistruzione è stimato in circa 4.640 euro annui di minore retribuzione. Per *le professioni non regolamentate* — che costituiscono la grande maggioranza dei mestieri in cui i lavoratori immigrati sono concentrati — il nodo non è l'abilitazione ma l'assenza di strumenti strutturati di accertamento delle competenze effettive: la certificazione delle competenze comunque acquisite, prevista dal D.Lgs. 13/2013 ma ancora scarsamente operativa, potrebbe costituire il canale per ridurre il disallineamento tra competenze possedute e inquadramento contrattuale.

Il secondo riguarda *l'accesso alla formazione continua*. I lavoratori immigrati risultano sottorap-

presentati nei percorsi di *upskilling* e *reskilling* erogati attraverso il programma GOL e i fondi interprofessionali, nonostante siano tra i più esposti al rischio di obsolescenza delle competenze per effetto della concentrazione settoriale.
Il terzo riguarda *l'integrazione nei programmi di formazione in costanza di rapporto* prospettati nel § 3.2.3: il meccanismo di *alert* dell'INPS sui mestieri a rischio di estinzione dovrebbe includere esplicitamente i settori a forte incidenza di manodopera straniera — servizi alla persona, agricoltura, logistica, edilizia — nei quali il rischio di *deskilling* è più acuto.

3.3 Il contrasto al lavoro sommerso

Le innovazioni introdotte dal PNRR nel contrasto al lavoro sommerso — il coordinamento tra amministrazioni, l'integrazione delle banche dati, gli ISAC — hanno senso solo se inserite in processi ordinari. Senza un'istituzionalizzazione stabile, il rischio è che l'integrazione tra banche dati resti episodica e che le analisi non si traducano in selezione efficace dei target ispettivi.

3.3.1 Coordinare in modo stringente le attività ispettive di INPS, INAIL e INL

Come illustrato nel § 2.3.2, il D.L. 19/2024 ha ridefinito la ripartizione delle competenze ispettive, restituendo a INPS e INAIL l'autonomia operativa per la vigilanza contributiva e assicurativa e confermando all'INL il ruolo di coordinamento generale e di vigilanza sulla regolarità dei rapporti di lavoro e sulla sicurezza. Si è trattato di una parziale inversione rispetto al modello di agenzia unica introdotto nel 2015, che pure aveva manifestato alcune criticità: perdita di specializzazione, resistenze interne legate all'integrazione di personale con inquadramenti diversi, persistente separazione delle banche dati.
La ri-separazione impone che il coordinamento operativo tra i tre enti — oggi affidato a prassi e protocolli non vincolanti — sia reso strutturale. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, cui compete l'organizzazione degli enti di vigilanza, dovrebbe assicurare *tre condizioni*: una *programmazione congiunta delle attività ispettive*, fondata sulla condivisione dei dati e sull'individuazione comune dei settori e dei territori prioritari; *protocolli operativi che definiscano le modalità di scambio delle evidenze raccolte da ciascun ente nel corso delle ispezioni*, evitando sovrapposizioni e duplicazioni; *una rendicontazione degli esiti* che consenta di misurare l'efficacia complessiva dell'attività ispettiva, non soltanto il volume dei controlli effettuati da ciascun ente separatamente. In Germania, Paesi Bassi e Danimarca una parte del finanziamento degli enti di vigilanza è commisurata al raggiungimento di obiettivi verificabili: un meccanismo analogo potrebbe rafforzare l'orientamento ai risultati anche nel sistema italiano.

3.3.2 Non solo ispezioni: avanzare nella prevenzione e nella *compliance*

Il contrasto al sommerso non può reggersi su un aumento indistinto dei controlli. L'OCSE, nell'*Employment Outlook* 2025, indica come le strategie più efficaci combinino ispezioni mirate sui settori a maggiore rischio, programmi di prevenzione fondati sull'interlocuzione con le imprese prima della fase sanzionatoria e incentivi alla *compliance* volontaria.

L'efficacia andrebbe misurata non dal numero delle ispezioni effettuate — indicatore oggi prevalente — *ma da tre parametri di risultato*: i *recuperi contributivi effettivi*, le *regolarizzazioni indotte* nei settori *target* e la *riduzione delle recidive* nelle imprese già oggetto di accertamento. Il passaggio da una rendicontazione di volume a una rendicontazione di esito è la condizione per orientare le risorse ispettive dove producono effetti duraturi anziché distribuirle in modo indifferenziato.

Il Comitato nazionale per il contrasto al lavoro sommerso — istituito nell'ambito del Piano nazionale e attualmente operativo con mandato a termine — potrebbe essere reso struttura permanente con funzione di regia, programmazione e valutazione, in raccordo stabile con le parti sociali.

3.3.3 Estendere gli ISAC e gli strumenti per il lavoro occasionale e domestico

L'estensione degli ISAC ad altri settori oltre i due pilota — alberghi e grande distribuzione — è strategico. L'architettura premiale è particolarmente adeguata per i comparti a forte stagionalità e diffusa frammentazione (agricoltura, turismo, servizi alla persona), nei quali la combinazione di *compliance* dialogica e soglie di settore differenziate può incentivare l'adesione anche delle imprese di minore dimensione.

L'ampliamento di Prest0 e Libretto di Famiglia — che riguardano rispettivamente circa 50.000 lavoratori occasionali nelle imprese e circa 20.000 nel lavoro domestico — potrebbe favorire l'emersione del lavoro irregolare. Va valutato l'innalzamento dei limiti annui di utilizzo, oggi fermi a 10.000 euro per le imprese e a 5.000 euro per le famiglie. L'intervento sui limiti non è tuttavia sufficiente senza una semplificazione dell'interfaccia operativa. La procedura attuale richiede il versamento anticipato tramite F24, la dichiarazione preventiva e una serie di adempimenti che scoraggiano l'utilizzo da parte delle famiglie e delle piccole imprese. I dati INPS confermano la residualità dei volumi: circa 50.000 lavoratori occasionali nelle imprese e circa 20.000 nel lavoro domestico. L'utilizzo effettivo dovrebbe diventare contestuale — un'operazione eseguibile da *app* o telefono nel momento in cui la prestazione viene resa — con l'accredito automatico dei contributi e la tracciabilità integrale del rapporto. Il modello francese del CESU, che prevede

una detrazione fiscale per il lavoro domestico e un'interfaccia digitale di estrema semplicità costituisce un riferimento tanto per la cura degli anziani e dei non autosufficienti quanto per la custodia dei bambini e il sostegno alla genitorialità.

L'esperienza degli ISA fiscali suggerisce tuttavia di calibrare con prudenza le aspettative sugli indicatori sintetici. Strumenti di questo tipo possono migliorare la capacità di selezionare i casi a maggiore rischio, ma sono esposti a due criticità: *l'affidabilità statistica dei punteggi*, soprattutto nei settori più eterogenei o nelle microimprese, e *i comportamenti di adattamento dei soggetti osservati*, che possono imparare a modificare le variabili monitorate senza modificare realmente i comportamenti sostanziali. Per questo gli ISAC dovrebbero essere utilizzati come *strumenti di orientamento dell'attività ispettiva e di prevenzione, non come automatismi sanzionatori*. La loro efficacia dipenderà dalla qualità delle basi dati, dalla trasparenza metodologica, dall'aggiornamento periodico dei modelli e dall'integrazione con controlli qualitativi sul territorio.

Note

1 OECD, *Employment Outlook 2025*, OECD *Publishing*, Parigi, 2025, pp. 5-7, 75-78.

2 INPS, *XXIV Rapporto annuale. Analisi dei dati amministrativi e dinamiche del mercato del lavoro e del welfare*, Roma, 2025.

3 INPS, *XXIV Rapporto annuale*, cit., pp. 15-20.

4 ISTAT, *Rapporto annuale*, Roma, 2025.

5 CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, *Guerre, dazi, incertezza: a rischio la crescita. Rapporto di Previsione, Primavera 2026*, Roma, marzo 2026, Focus 5 "*Giovani: una risorsa sempre più scarsa per l'economia italiana*".

6 CNEL, *Giovani, lavoro e attrattività del Paese. Emigrazione, NEET e transizioni occupazionali*, Roma, 2025.

7 EUROSTAT, *Young people (aged 15-29) neither in employment nor in education and training*, 2024.

8 ISTAT, *Il mercato del lavoro*, 12 settembre 2025.

9 F. Carta, M. De Philippis, L. Rizzica, E. Viviano, *Women, Labour Markets and Economic Growth*, Banca d'Italia, 2023.

10 OECD, *Employment Outlook*, 2025, cit., pp. 84-85.

11 BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale*, Roma, 2024.

12 INPS, *XXIV Rapporto annuale*, cit., pp. 15-16.

13 CONFINDUSTRIA, *Manifattura in trasformazione. Scenari, competitività e politiche industriali*, Centro Studi Confindustria, Roma, 2025.

14 CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, *Guerre, dazi, incertezza: a rischio la crescita. Rapporto di Previsione, Primavera*, Focus 4, *Tra Stati Uniti e Cina, gli scambi italiani puntano sulla diversificazione*, Roma, marzo 2026.

15 E. Ciani, S. Lattanzio, G. Mendicino, E. Viviano, *L'occupazione in Italia dopo la pandemia*, Banca d'Italia, *Occasional Papers*, n. 962, 2025.

16 OECD, *Employment Outlook 2025*, cit., pp. 34-46; sull'Italia come caso di salari reali ancora inferiori ai livelli pre-inflazione tra le grandi economie OCSE.

17 INPS, *XXIV Rapporto annuale*, cit., pp. 16-17.

18 BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale*, Roma, 2025.

19 F. Colonna, F. Scoccianti, E. Viviano, *The Slowdown of Productivity in the Euro Area and the Role of Input Prices*, Banca d'Italia, Occasional Papers, n. 918, 2025.

20 CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro e sulla contrattazione collettiva*, Roma, 2024.

21 OECD, *Employment Outlook 2025*, cit., pp. 76-77 e 200-204; sulle piattaforme digitali e la riclassificazione dei lavoratori autonomi a seguito dei provvedimenti europei e nazionali.

22 ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2025*, cit.

23 WORLD ECONOMIC FORUM, *The Future of Jobs Report 2025*, WEF, Geneva, 2025.

24 WORLD ECONOMIC FORUM, *The Future of Jobs Report 2025*, cit.

25 INAPP, *Green Jobs e competenze per la transizione ecologica: evidenze per l'Italia*, 2024.

26 OECD, *Environmental Policies and Labour Markets: Evidence from Italy*, 2023.

27 ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2025*, cit., pp. 12-13.

28 Si rinvia a Parte IV, Cap. 1, per un'analisi dettagliata.

29 A. Dalla Zuanna, et. al., *An Assessment of Occupational Exposure to Artificial Intelligence in Italy*, Banca d'Italia, Occasional Papers, n. 878, 2024.

30 WORLD ECONOMIC FORUM, *Future of Jobs Report 2025*, Geneva, 2025, pp. 8-9, 18-20, 30-31.

31 ISTAT, *Imprese e ICT. Anno 2025* (Statistiche Report), Roma, 15 dicembre 2025.

32 WORLD ECONOMIC FORUM, *Future of Jobs Report 2025*, cit., pp. 15-17.

33 OECD, *Employment Outlook 2025*, cit., pp. 207-224.

34 S. Lo Bello, *La CIG: evoluzione storica, caratteristiche e limiti*, Banca d'Italia, *Occasional Papers*, n. 602, 2021.

35 INPS, *XXIV Rapporto annuale*, cit., p. 18.

36 F. Carta, et. al., *Il sistema di ammortizzatori sociali in Italia: aspetti critici nel confronto europeo*, Banca d'Italia, *Occasional Papers*, n. 697, 2022.

37 OECD, *Employment Outlook 2025*, Figure 4.11, Panel A, p. 223.

38 INAPP/ANPAL, *Nota di monitoraggio del Programma GOL al 31 gennaio 2025*, cit., pp. 6-7 e Tavola 1.2; le prese in carico al Percorso 5 di Ricollocazione collettiva restano marginali (4.085 unità, pari allo 0,1%).

39 INAPP/ANPAL, *Nota di monitoraggio del Programma GOL al 31 gennaio 2025*, cit., pp. 12-15 e Tavola 1.4; il Percorso 4 coinvolge soprattutto adulti 30-54enni (64,7%) e individui poco istruiti (74,4% con al più la licenza media).

40 INAPP, *Nota di monitoraggio del Programma GOL. Dati al 31 gennaio 2025*, Roma, 2025, pp. 5-7, tavola 1.1.

41 Il tempo medio fra presa in carico e avvio della prima politica si è, tuttavia, progressivamente ridotto: da 126 giorni nel terzo trimestre 2022 a 16 giorni nel terzo trimestre 2024. INAPP, *Nota di monitoraggio del Programma GOL. Dati al 31 gennaio 2025*, cit.

42 INAPP, *Nota di monitoraggio del Programma GOL. Dati al 31 gennaio 2025*, cit.

43 INAPP, *Nota di monitoraggio del Programma GOL. Dati al 31 gennaio 2025*, cit.

44 Cfr. lavoce.info, *Programma GOL: troppe differenze tra regioni*, 2024.

45 INAPP/ANPAL, *Nota di monitoraggio del Programma GOL al 31 gennaio 2025*, cit.

46 ISTAT, *Misure dell'economia non osservata nei conti nazionali*, 2024.

47 A. Del Giudice, D. Meglio, *Comparative Analysis of Workplace Injuries and Fatalities Between Northern and Southern Italy (2019-2023)*, in *Journal of Advanced Health Care*, vol. 7, n. 1, 2025, pp. 1-4.

48 EUROPARLAMENTO, *Taxation of the Informal Economy in the EU*, 2022.

49 OECD, *Employment Outlook 2025*, cit., pp. 75-78.

50 Audizione del Dott. G. SANTORO, INPS, presso la Commissione ANCI, 12 marzo 2026.

51 INPS, *XXIV Rapporto annuale*, cit., pp. 18-20.

PARTE QUINTA

Capacità amministrativa: competenze e strumenti

1. Personale pubblico: qualità, formazione e attrattività
2. Appalti pubblici e partenariato: qualificazione, specializzazione, centralizzazione, innovazione e formazione
3. Valorizzare le società a partecipazione pubblica senza depotenziare l'Amministrazione

PARTE QUINTA

Capacità amministrativa: competenze e strumenti

L'analisi fin qui svolta ha posto in luce come molte debolezze italiane siano riconducibili a non trascurabili deficit di adeguatezza istituzionale e amministrativa. Sono state prese in considerazione le criticità che connotano in modo specifico ciascuno dei settori analizzati: mancanza di coordinamento tra livelli di governo e soggetti coinvolti, frequenti fenomeni di polverizzazione gestionale, prassi inefficaci. Se è certo che le criticità istituzionali e i percorsi da seguire per attenuarle sono tra loro profondamente diversi per oggetto, durata e ampiezza, vi sono tuttavia fattori che, in modo trasversale, condizionano la capacità amministrativa del sistema nella sua interezza, attraversando i singoli settori di intervento dell'Amministrazione pubblica.

Nessuna delle sfide indicate può essere affrontata senza un'Amministrazione che disponga delle competenze, degli strumenti e delle modalità organizzative all'altezza della complessità da governare. Il filo conduttore della Parte V è, in questo senso, la convinzione che la modernizzazione della macchina della Repubblica passi per un salto di qualità in due prioritari fattori: la qualità del personale pubblico (Cap. 1) e il funzionamento di alcuni meccanismi cui l'Amministrazione ricorre in modo diffuso e trasversale.

Tra questi, un rilievo decisivo assumono quelli della committenza pubblica: appalti e partenariato pubblico-privato, ossia l'attività con cui gli uffici pubblici definiscono quello di cui hanno bisogno per esercitare le funzioni pubbliche o per gestire i servizi pubblici da garantire (sanità, trasporti, servizi idrici), selezionano i privati ai quali chiedere la realizzazione dei lavori o la fornitura di beni e servizi, controllano che le prestazioni affidate siano puntualmente eseguite (Cap. 2).

Negli ultimi anni, soprattutto quelli durante i quali si è dovuto far fronte alle difficoltà attuative legate agli inediti investimenti finanziati dal PNRR, molte Amministrazioni pubbliche, consapevoli delle proprie lacune di capacità amministrativa, hanno, peraltro, fatto diffuso ricorso a società a partecipazione pubblica in funzione di supporto, assistenza tecnica, talvolta di vera e propria sostituzione nella gestione di alcuni segmenti di attività. Si è ritenuto opportuno, quindi, analizzare in modo accurato tale modello orga-

nizzativo, verificando se e a quali condizioni possa divenire uno strumento utilizzabile a regime, senza che lo stesso acuisca le debolezze dell'Amministrazione (Cap. 3).

In questa prospettiva, i tre Capitoli che seguono affrontano, ciascuno nella propria dimensione, le condizioni perché la macchina della Repubblica possa disporre del personale, degli strumenti e dei modelli organizzativi che le grandi sfide che ci attendono esigono.

CAPITOLO 1

Personale pubblico: qualità, formazione e attrattività

L'adeguatezza della macchina della Repubblica rispetto alle grandi sfide da affrontare nei singoli settori dipende primariamente dal capitale umano pubblico. Nel valutare la coerenza tra missioni e risorse vanno considerate quattro dimensioni chiave: consistenza numerica e distribuzione, età media, competenze e livelli retributivi. Quanto alla consistenza numerica, a fine 2024 i dipendenti pubblici erano 3.388.794 (14,1% degli occupati, contro il 18,4% OCSE), pari a 5,7 ogni 100 abitanti (inferiori a Francia, Regno Unito, Spagna e Germania). La forza lavoro è inoltre concentrata in pochi comparti: Istruzione e Ricerca (39,6%) e Sanità (21,1%). Critica è la dimensione generazionale: l'Italia registra la più alta quota OCSE di over *55 (56% contro il 27% medio) e una presenza molto ridotta di giovani (5% tra 18-34 anni nelle amministrazioni centrali). Il ricambio è avviato ma insufficiente, nonostante il calo dell'età media (da 50,7 a 49,4 anni tra 2018 e 2024). Persistono rilevanti criticità sul piano delle competenze. Solo nel 2023 i laureati hanno superato il 50% del totale, con forti divari territoriali e dimensionali (nei piccoli Comuni prevalgono personale anziano e poco qualificato). Le competenze digitali restano inferiori alla media UE, mentre oltre metà dei dipendenti svolge attività integrabili con strumenti di intelligenza artificiale. Debole è anche il posizionamento retributivo, con crescita nominale inferiore all'inflazione e livelli* pro capite *inferiori ai principali Paesi europei. Le forti disuguaglianze retributive tra amministrazioni generano mobilità elevata e difficoltà di attrazione, soprattutto nei Comuni, dove si registrano tassi di uscita significativi.*

Se gli elementi indicati sono utili a scattare una fotografia dello stato complessivo del capitale umano nell'Amministrazione pubblica, è necessario tener conto di alcuni fattori che condizionano non poco l'efficacia del modello stesso di pubblico impiego: la capacità di selezionare il personale pubblico; l'idoneità dei meccanismi di progressione di carriera e di valutazione delle performance *ad imprimere la necessaria spinta motivazionale; l'attitudine del regime della dirigenza pubblica ad attrarre nell'Amministrazione elevate professionalità e a garantire la formazione di un corpo di élite della Repubblica che concorra alla diffusione di buone pratiche tra i tanti e diversi enti pubblici, alla condivisione dei migliori modelli organizzativi, alla riduzione dei robusti divari di capacità amministrativa; la consistenza e qualità dei processi di*

formazione continua. Tutti i fattori indicati incidono, del resto, complessivamente considerati, sulla capacità del sistema pubblico di attrarre anche i giovani più bravi e meritevoli.

Il PNRR ha introdotto interventi rilevanti: digitalizzazione e semplificazione del reclutamento (Portale inPA), innovazioni nella gestione delle carriere e della mobilità, rafforzamento della formazione (Syllabus e poli territoriali SNA), introduzione del PIAO per integrare programmazione e gestione del capitale umano. Tali misure rappresentano un primo avanzamento ma non esauriscono le criticità strutturali.

La sfida è trasformare queste innovazioni in riforme sistemiche, intervenendo anche su ambiti non incisi dal PNRR: disparità retributive, inefficacia dei sistemi di valutazione, debolezza della dirigenza e scarsa capacità di valutare ex ante *l'impatto amministrativo delle riforme.*

1 Lo scenario: il personale delle pubbliche amministrazioni tra recenti progressi e sfide aperte

L'adeguatezza della macchina della Repubblica rispetto alle grandi sfide descritte nelle Parti precedenti per i singoli settori dipende in primo luogo dal capitale umano che la compone.
Sono per vero molteplici i fattori che condizionano il funzionamento della pubblica amministrazione: la qualità della normativa, l'organizzazione dei processi, le dotazioni tecnologiche, le risorse finanziarie. Tra questi, il capitale umano — le competenze, la motivazione, la professionalità del personale — costituisce un fattore abilitante trasversale: anche le migliori norme e le tecnologie più avanzate producono risultati limitati se applicate e utilizzate da personale inadeguato.
Composto da quasi 3,4 milioni di dipendenti[1], il personale pubblico è del resto la *principale leva operativa* attraverso cui la Repubblica produce servizi per cittadini e imprese.
La dimensione numerica, tuttavia, pur non priva di rilievo, non è un dato di per sé decisivo: cruciale è la qualità del personale pubblico, in particolare la corrispondenza tra le competenze disponibili e le funzioni richieste da un contesto in rapida evoluzione.
Il tema assume oggi una ancor più decisiva rilevanza: le transizioni in corso (demografica, digitale, ecologica), nel ridisegnare la stessa domanda di servizi pubblici oltre che le condizioni in cui questi vanno erogati, impongono un profondo ripensamento e riallineamento delle competenze e della qualità stessa del personale di cui la macchina pubblica ha bisogno.
L'OCSE ha individuato alcune caratteristiche ricorrenti dei sistemi di pubblico impiego che registrano le migliori prestazioni: la capacità di attrarre giovani talenti, l'esistenza di percorsi di carriera effettivamente meritocratici, l'investimento sistematico nella formazione continua del personale[2]. Come si illustrerà nei paragrafi successivi, su ciascuno di questi fronti *l'Italia ha compiuto alcuni progressi negli ultimi anni*, anche per effetto delle misure adottate nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (su cui si rinvia, più diffusamente, al § 2). Permangono spazi di significativo intervento, di cui si darà atto al successivo § 3.

1.1 Il quadro italiano: i progressi degli ultimi anni e i nodi ancora da sciogliere

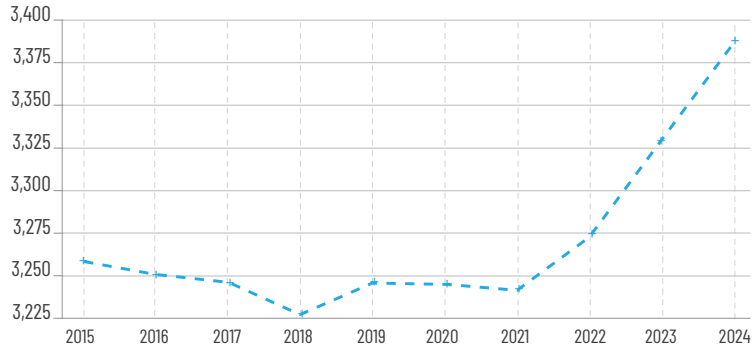
Il pubblico impiego italiano ha attraversato negli ultimi anni una *fase di trasformazione significativa*, dopo un lungo periodo di contrazione e invecchiamento degli organici. Come documentato nei paragrafi seguenti, si registrano *segnali di inversione di tendenza*: la ripresa delle assunzioni, un primo abbassamento dell'età media nonché l'avvio di programmi strutturati di formazione. Al

contempo, permangono *nodi da sciogliere* che condizionano la capacità amministrativa: la quota ancora elevata di personale prossimo alla pensione, il divario di competenze digitali rispetto agli standard europei, la difficoltà degli enti locali ad attrarre e trattenere personale qualificato, le differenze territoriali nella qualità dei servizi. Il rafforzamento del capitale umano della PA rappresenta una condizione necessaria per consolidare i progressi avviati e colmare i divari che ancora separano l'Italia dai principali Paesi europei. Le misure adottate e le prospettive di intervento sono analizzate nei § 2 e 3.

1.2 Quanti sono i dipendenti pubblici: la consistenza del personale e il confronto europeo

Secondo gli ultimi dati pubblicati dalla Ragioneria Generale dello Stato, il numero di dipendenti pubblici al termine del 2024 è risultato pari a 3.388.794 unità, in leggero aumento rispetto alle 3.327.854 del 2023 (+1,8%)[3]. Il dato è particolarmente significativo se si considera che le politiche di contenimento del *turn over* attuate a partire dal 2008 hanno ridotto progressivamente la consistenza del personale pubblico, con il picco negativo nel 2018 con 3.226.267 lavoratori. Da quella data è iniziata una lenta ripresa, acceleratasi dopo il 2021. Il riavvio della cd. "macchina dei concorsi" è, per vero, attribuibile alla convergenza di più fattori: le risorse e i *target* vincolanti del PNRR, che hanno imposto alle amministrazioni di accelerare le procedure di reclutamento per rispettare le *milestone* concordate con la Commissione Europea, la semplificazione delle procedure concorsuali introdotta dal D.L. 80/2021, il fabbisogno straordinario del comparto sanitario durante e dopo l'emergenza pandemica. Per un approfondimento sulle riforme del reclutamento, si rinvia al successivo § 2.

Figura 1.1 Andamento del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni nel periodo 2015-2024. Dati in milioni di unità.



Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2026

1.2.1 La distribuzione per comparti: dinamiche differenziate

Il comparto più numeroso è quello dell'Istruzione e della Ricerca, comprensivo del 39,6% dei lavoratori pubblici, seguito da quelli della Sanità (21,1%) e delle Funzioni locali (14,7%). Per vero, soltanto il comparto dell'Istruzione e Ricerca, nonché quello della Sanità hanno registrato un incremento in termini di dipendenti pubblici impiegati rispetto ai dati di dieci anni prima (rispettivamente, +15,0% e +9,3% rispetto al 2015). Al contrario, nello stesso periodo, le Funzioni centrali e quelle locali hanno subito un decremento significativo, rispettivamente del -15,0% e del -9,6%.

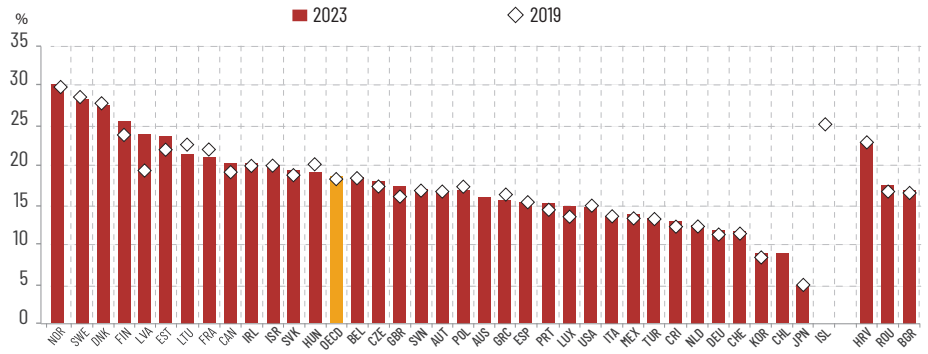
1.2.2 L'Italia nel confronto europeo: meno dipendenti pubblici rispetto alla media OCSE

Volendo misurare in modo comparato la consistenza del personale pubblico, nel 2023 i dipendenti pubblici rappresentavano il 13,7% del totale degli occupati secondo l'ultima rilevazione OCSE (2025); una percentuale più bassa rispetto alla media OCSE (18,4%,)[4], al Regno Unito (17,1%), agli Stati Uniti d'America (14,6%). In Europa, la Francia impiega nel settore pubblico circa il 21-22% degli occupati; i Paesi nordici (Norvegia, Svezia, Danimarca, Finlandia) superano stabilmente il 25%.

In proporzione agli abitanti[5], l'Italia ha 5,6 dipendenti pubblici ogni 100 abitanti, contro gli 8,3 della Francia, gli 8,5 del Regno Unito, i 7,4 della Spagna e i 6,3 della Germania. Il dato colloca l'Italia tra i Paesi con la minore densità di personale pubblico in rapporto alla popolazione nell'Europa occidentale. Le criticità del pubblico impiego italiano, come si approfondirà nei successivi paragrafi, non risiedono quindi, nella dimensione complessiva degli organici, bensì in tre fattori strutturali:

- la *distribuzione disomogenea del personale tra comparti e livelli di governo*, con una carenza particolarmente accentuata negli enti locali;
- il *profilo anagrafico*, caratterizzato da un'età media elevata e da una quota significativa di personale prossimo al pensionamento;
- le *modalità di organizzazione del lavoro*, che incidono sull'efficacia dell'azione amministrativa.

Figura 1.2 Percentuale di lavoratori impiegati nelle amministrazioni pubbliche rispetto al totale dei lavoratori.



Fonte: OCSE, 2025

1.3 Il costo del lavoro pubblico: andamento, distribuzione e confronto europeo

Quanto al costo del lavoro del personale pubblico — considerando tutte le forme contrattuali e anche le spese di natura non direttamente retributiva (es. buoni pasto, rimborsi missione, ecc.) — si è passati da una spesa di 159,6 miliardi di euro ad una di 186,1 miliardi di euro nel decennio 2015-2024 (+16,6%)[6].

L'incremento riflette sia l'attuazione delle misure di contrasto all'emergenza sanitaria (assunzioni straordinarie nel comparto sanitario), sia la ripresa dei rinnovi contrattuali nel settore pubblico dopo anni di blocco.

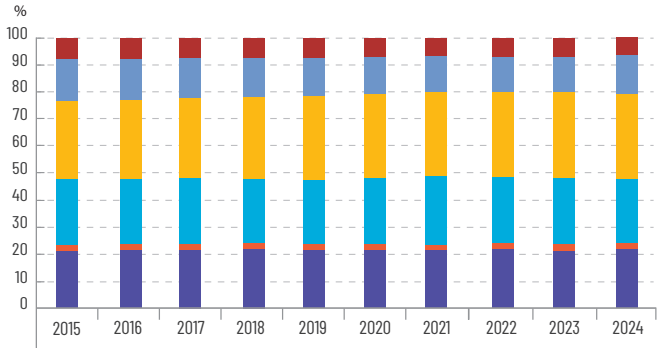
1.3.1 Le differenze tra comparti: Istruzione e Sanità concentrano oltre metà della spesa

La distribuzione della spesa per il personale riflette la distribuzione dei dipendenti.

Limitando l'analisi ai dati dell'ultimo anno disponibile (2024), Istruzione e Ricerca e Sanità rappresentano insieme il 56,5% della spesa complessiva. Nettamente minore la quota parte delle Funzioni centrali (7,1%) e delle Funzioni locali (13,2%).

Il comparto delle Funzioni locali è l'unico ad aver registrato un calo della spesa pubblica rispetto al 2014 (-2,3%) nonostante i rinnovi contrattuali: un'ulteriore conferma della contrazione del personale di Regioni ed enti locali. Al contrario, nel comparto dell'Istruzione e Ricerca e quello della Sanità vi è stato un significativo aumento della spesa, rispettivamente del 27,9% e del 19,3%.

Figura 1.3 Distribuzione del costo del lavoro pubblico fra i comparti nel periodo 2015-2024.



	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Funzioni centrali	7,9%	7,8%	7,7%	7,6%	7,5%	7,5%	7,1%	6,7%	7,0%	7,2%
Funzioni locali	16,2%	15,8%	15,4%	14,9%	14,5%	14,2%	13,8%	13,3%	13,1%	12,9%
Istruzione e ricerca	28,6%	28,8%	29,4%	29,9%	30,5%	30,6%	30,9%	31,3%	31,7%	31,6%
Sanità	24,5%	24,5%	24,3%	24,3%	23,8%	23,7%	24,8%	25,4%	24,6%	24,6%
Comparto Autonomo o fuori comparto	2,2%	2,2%	2,3%	2,3%	2,2%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Personale in regime di diritto pubblico	21,0%	21,3%	21,5%	21,5%	21,7%	21,3%	21,8%	21,6%	21,8%	21,4%

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2026

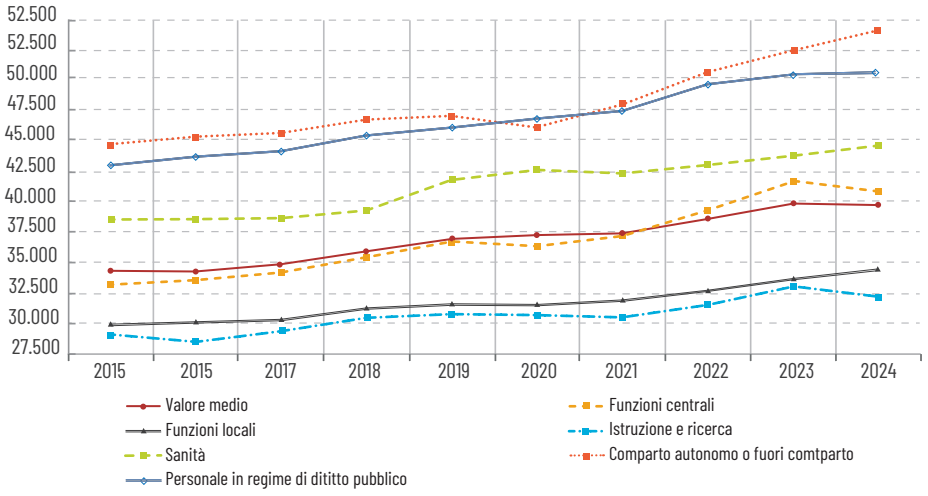
1.3.2 Le retribuzioni: crescita nominale ma perdita di potere d'acquisto

Quanto ai livelli retributivi dei dipendenti pubblici, l'ultimo Conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato ha segnalato un *incremento della retribuzione media* del 15,6% nel periodo 2015-2024 (da 34.393 a 39.766 euro). Nei dieci anni considerati è risultato tuttavia più elevato il tasso di inflazione, con un incremento del 20,8%. Ne è derivata quindi una riduzione del potere d'acquisto[7]. Gli stipendi nominali sono quindi cresciuti, ma meno dell'aumento dei prezzi.

1.3.3 Il confronto europeo: l'Italia spende meno per retribuire i dipendenti pubblici

Venendo alla comparazione internazionale, l'Italia spende meno degli altri grandi Paesi europei per retribuire i propri dipendenti pubblici[8]. Nel 2018 la spesa *pro capite* in Italia per redditi da lavoro dipendente pubblico era pari a 2.874 euro, inferiore a quelle di Francia (4.419 euro) e Germania (3.295 euro), e al di sotto della media UE-27 (3.110 euro). Nel 2024, la spesa *pro capite* in Italia è salita a 3.345 euro, restando tuttavia inferiore a: Francia con 5.283 euro; Germania, con 4.278 euro; media UE-27, con 4.090 euro**.** Il divario con i principali partner europei si è ampliato nel tempo anziché ridursi: nel 2018 l'Italia spendeva 1.545 euro *pro capite* in meno della Francia; nel 2024 il divario è salito a 1.938 euro.

Figura 1.4 Andamento delle retribuzioni medie annue nel periodo 2015-2024. Importi lordo dipendente in euro.



Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2026

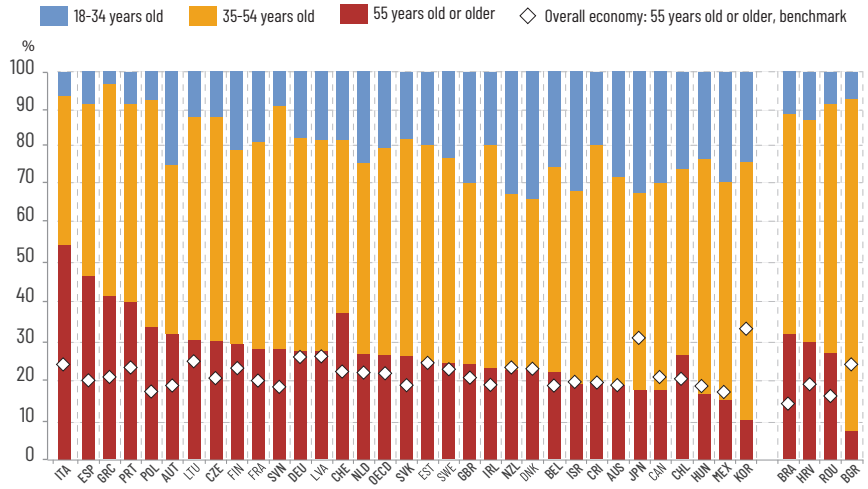
1.4 Il profilo anagrafico: primi segnali di inversione di tendenza

Il forte rallentamento del *turn over* nel settore pubblico, i cui primi effetti risalgono già all'inizio degli Anni 2000, ha prodotto un progressivo e inevitabile *invecchiamento del personale*. Alcuni dati pubblicati nell'ultima edizione del Conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato mostrano chiaramente come l'età media si sia spostata verso l'alto dal 2004 al 2014, passando *da 45-49 anni a 50-54 anni*. Anche dal 2014 al 2024, la fascia generazionale più rappresentata è quella compresa tra i 55 e i 59 anni. Limitandosi al dato del 2024, la classe 60-64 anni raccoglie quasi un dipendente pubblico su sette; la successiva, relativa ai 65-67 anni, presenta una numerosità doppia a quella 20-24 e quasi pari a quella della classe 25-29.

1.4.1 Il confronto internazionale: il divario generazionale dell'Italia

Nel confronto europeo ed internazionale, il divario generazionale dell'Italia resta ancora marcato. L'OCSE rileva che nel 2023 nelle amministrazioni centrali italiane solo il 5% dei dipendenti ha un'età compresa tra 18 e 34 anni, a fronte di una media OCSE del 19%. L'Italia risulta il *Paese con la maggiore percentuale di lavoratori pubblici con più di 55 anni* (56% del totale), seguita da Spagna (47,7%) e Grecia (42,5%), contro una media OCSE pari al 27%[9].

Figura 1.5 Distribuzione del personale dipendente dalle amministrazioni centrali per età. Anno 2023



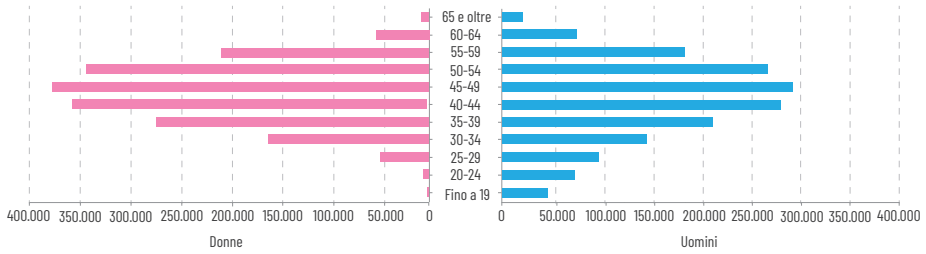
Fonte: OCSE, 2025

1.4.2 I segnali di inversione: l'età media torna a scendere

Non deve sorprendere, dunque, che l'età media del personale pubblico sia passata dai 43,5 anni del 2001 ai quasi 51 anni del 2018. A partire dal 2019 l'età media ha tuttavia iniziato a scendere gradualmente, raggiungendo nel 2024 il valore di 49,4 anni[10]. Se il confronto internazionale evidenzia un divario ancora ampio, i dati nazionali più recenti registrano dunque una leggera inversione di tendenza. L'età media dei dipendenti pubblici italiani è scesa da 49,8 anni nel 2021 a 49,4 anni nel 2024. Nel 2023 si è registrato il valore più basso dal 2018 (48,9 anni), anno in cui l'età media aveva raggiunto il picco di 50,7 anni. Il ringiovanimento è trainato dalla *ripresa delle assunzioni*: nel 2023 sono stati registrati 248.606 nuovi ingressi a fronte di 192.640 cessazioni, con un saldo positivo di oltre 55.000 unità. Il tasso di ricambio (rapporto tra assunzioni e cessazioni) è stato pari a 1,37, il valore più alto dell'ultimo decennio[11]. Particolarmente significativo è l'incremento della fascia 30-39 anni (+36% in un anno), con l'ingresso di nuove generazioni in possesso di titoli di studio universitari.

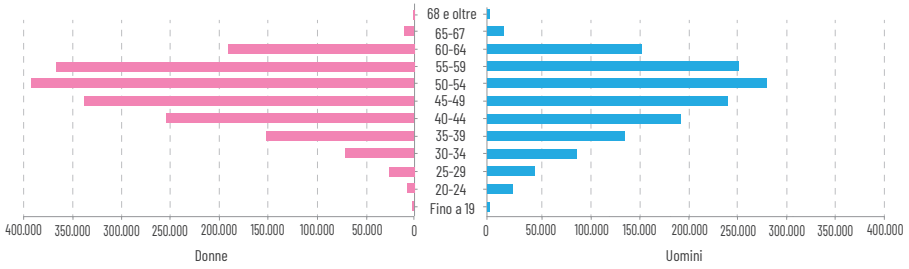
Due fattori decisivi: da un lato, le modifiche normative che hanno consentito il pensionamento anticipato di parte dei lavoratori (c.d. "quota 100"); dall'altro, la ripresa delle procedure di reclutamento nel periodo successivo all'emergenza pandemica (per un'analisi si rinvia ai successivi § 2 e ss.)

Figura 1.6 Distribuzione del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2004



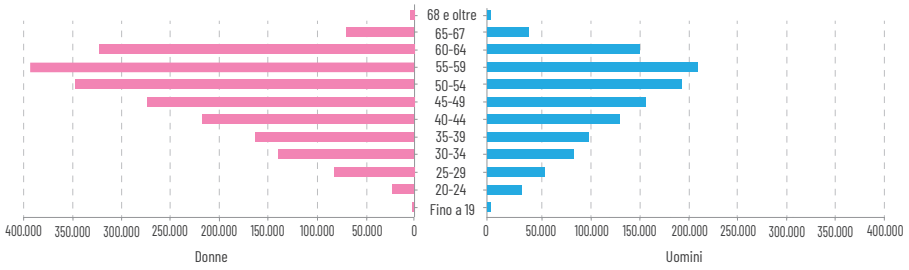
Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2026

Figura 1.7 Distribuzione del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2014



Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2026

Figura 1.8 Distribuzione del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2024



Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2026

1.4.3 Il nodo del personale prossimo al pensionamento

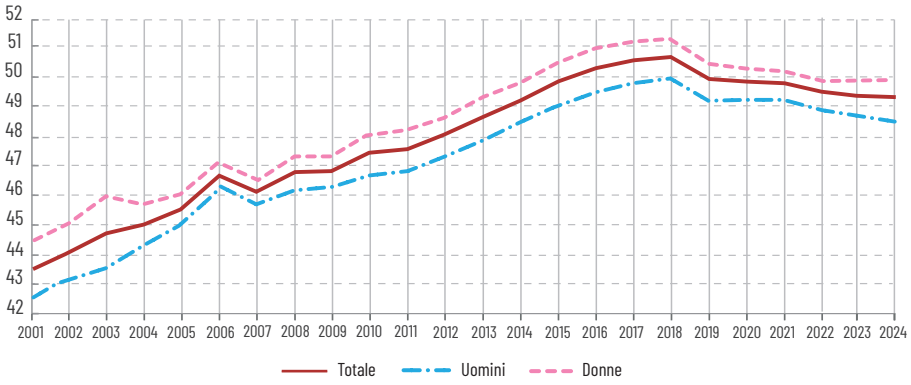
Il ringiovanimento in corso non deve tuttavia oscurare la persistenza di *criticità strutturali*. A fine 2023 si contavano 105.337 dipendenti con più di 64 anni (il 3,2% del totale), in una fase prossima

all'età pensionabile[12]. A questi si aggiungono 171.777 dipendenti con oltre 35 anni di anzianità di servizio (il 5,2% del totale). Nei prossimi anni, il flusso di pensionamenti resterà elevato e richiederà un corrispondente sforzo di reclutamento per evitare una nuova contrazione degli organici.

1.4.4 Le differenze tra comparti

Permane una *differenza significativa tra i vari comparti*. Le Funzioni centrali e le Funzioni locali presentano il profilo anagrafico più critico, con un'età media rispettivamente di 52,1 anni e 51,7 anni, e la percentuale più alta di over 64 (4,9% per le Funzioni centrali). Al contrario, il comparto Sicurezza-Difesa si distingue per l'età media più bassa (44,4 anni) e la minor incidenza di personale anziano[13].

Figura 1.9 Andamento dell'età media del totale del pubblico impiego e per genere nel periodo 2001-2024.



Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, Conto annuale 2026

1.5 Titoli di studio: una PA sempre più qualificata, ma con differenze tra comparti

Quanto ai titoli di studio posseduti dai dipendenti pubblici, in base al già citato report di FPA *Data Insight*, il 43,9% del personale pubblico non risulta laureato. In particolare, il 9,2% ha concluso soltanto la scuola dell'obbligo e il 34,7% ha conseguito la licenza media superiore. Considerando la parte rimanente, il 51,0% possiede una laurea triennale o magistrale e il 5,0% ha conseguito ulteriori titoli *post lauream* (es. dottorato di ricerca, master, ecc.).

Per la prima volta, nel 2023, la quota di dipendenti pubblici in possesso di un titolo universitario ha superato la metà del totale, segnando un traguardo significativo nel percorso di qualificazione del capitale umano della PA[14]. Tra chi ha dichiarato di possedere una laurea, triennale o magistrale, il 71% risulta appartenere al genere femminile.

Prendendo in esame la *distribuzione tra i vari comparti*, se quello delle Funzioni centrali e quello della Sanità non si discostano eccessivamente dai valori percentuali complessivi, differenze significative si riscontrano nel caso delle Funzioni locali e nel comparto Istruzione e Ricerca. Nel primo, infatti, soltanto il 39,9% risulta laureato, mentre il 45,8% ha conseguito il solo diploma di scuola media superiore. Il caso del comparto Istruzione e Ricerca è invece opposto, in quanto solo il 22,8% dei dipendenti non possiede una laurea.

1.5.1 Il confronto internazionale: un divario che si riduce

Sul piano internazionale, l'Italia si pone tra i Paesi con le percentuali maggiori di dipendenti pubblici non laureati, insieme a Croazia (46,6%), Grecia (40,9%) e Bulgaria (39,8%). La media OCSE risulta invece pari al 26,6%[15].
Il confronto, tuttavia, presenta limiti metodologici: i dati OCSE si riferiscono alle sole amministrazioni centrali, mentre il dato italiano del 43,9% comprende l'intero perimetro della PA, inclusi comparti come le Funzioni locali dove la quota di laureati è strutturalmente più bassa. Un confronto omogeneo restituirebbe un divario meno marcato.

1.5.2 Il miglioramento nelle nuove assunzioni

Un segnale positivo viene dalle nuove assunzioni: il 78% delle procedure concorsuali bandite nel 2021 e nel primo semestre 2022 ha richiesto un titolo universitario come requisito di accesso[16]. In particolare, il 56,7% *dei concorsi ha richiesto la laurea triennale* e il 21,4% *la laurea magistrale*. Questo indica un progressivo innalzamento della qualificazione del personale in ingresso, che nel medio periodo modificherà la composizione complessiva.

1.6 Distribuzione di genere: prevalenza femminile, ma divario nelle posizioni apicali

Rispetto alla distribuzione di genere, si nota una *netta presenza di donne* nei ruoli della Pubblica amministrazione. Nel 2024 costituivano il 60,2% del totale con 2.040.508 unità, contro un numero di uomini pari a 1.348.286 unità (39,8%)[17]. Tale prevalenza risulta particolarmente marcata nei comparti Istruzione e Ricerca (77,3% di donne) e Sanità (69,6%), ma si riscontra, seppur con minore sbilanciamento, anche nelle Funzioni centrali (54,7%) e nelle Funzioni locali (57,6%). Al contrario, si registra un maggior numero di uomini nel personale in regime di diritto pubblico (85,5%), che comprende i corpi militari e le forze di polizia.

1.6.1 L'andamento nel tempo: cresce l'occupazione femminile

Nel periodo 2014-2023 vi è stato un incremento dell'occupazione femminile nelle amministrazioni pubbliche del 9,6%, mentre quella maschile è diminuita del 7,3%. Si tratta di una tendenza di lungo periodo che riflette sia la maggiore propensione delle donne verso le professioni del settore pubblico, che la composizione delle nuove assunzioni, dove le donne rappresentano il 60% degli ingressi.

1.6.2 Il divario nella dirigenza

Nonostante la prevalenza del genere femminile nelle amministrazioni pubbliche italiane, *la dirigenza pubblica risulta ancora a prevalenza maschile*, con il 51% di uomini e il 49% di donne[18].
Il dato, apparentemente equilibrato, nasconde in realtà un significativo divario nell'accesso alle carriere apicali. Considerando che le donne rappresentano il 60,2% del personale complessivo, la loro sottorappresentazione nella dirigenza è evidente: solo il 4,9% delle dipendenti donne ricopre ruoli dirigenziali, contro il 7,4% degli uomini.
Anche in questo caso, il raffronto tra i diversi comparti mostra evidenti differenze, con una preponderanza di dirigenti donne nei comparti Istruzione e Ricerca (67%) e Sanità (56%); negli altri comparti la presenza femminile nelle posizioni apicali resta minoritaria.

1.7 Le modalità di reclutamento: dal concorso tradizionale alle procedure semplificate

Il concorso pubblico, ai sensi dell'art. 97, comma 4, della Costituzione, è la modalità ordinaria di accesso al pubblico impiego. Il principio del concorso garantisce l'imparzialità della selezione e l'accesso sulla base del merito.
Il quadro normativo ha subito significative evoluzioni negli ultimi anni, con l'obiettivo di rendere le procedure più rapide, efficienti e adeguate a selezionare le competenze effettivamente necessarie:

- la riforma Madia (2015-2017) ha introdotto la possibilità di concorsi centralizzati e l'accertamento delle competenze linguistiche[19];
- il D.L. 44/2021 ha semplificato le modalità di svolgimento dei concorsi, consentendo prove in sedi decentrate, l'utilizzo di strumenti digitali e la riduzione delle prove d'esame ad una sola prova scritta e ad una eventuale orale;
- il D.L. 80/2021 ha introdotto ulteriori semplificazioni per le assunzioni legate al PNRR (per un'analisi delle misure si rinvia ai successivi §§ 2 e ss.).

1.7.1 I dati sulle procedure concorsuali recenti

Numerose procedure concorsuali sono state gestite dal *Formez PA*[20]. Secondo il Rapporto Formez 2022 sulla selezione del personale[21], quanto alla tipologia contrattuale dei posti banditi, il 53% del totale era a tempo determinato, comprendendo in modo particolare i concorsi per il reclutamento di personale per l'attuazione del PNRR, mentre il restante 47% era a tempo indeterminato. Rispetto ai profili professionali ricercati, il 76,9% era destinato al reclutamento di profili di funzionari; il 78% delle procedure concorsuali ha richiesto un titolo universitario[22].

1.7.2 La riduzione dei tempi concorsuali

Altro dato significativo è quello sulla durata media delle procedure concorsuali, intesa come il lasso temporale medio che intercorre tra la pubblicazione del bando e quella della graduatoria finale. Con la conclusione dell'emergenza pandemica, che ha evidentemente dilatato le tempistiche di svolgimento, la durata media dei concorsi banditi dopo il 2021 è scesa *al di sotto dei 200 giorni*: in particolare 189 giorni per i concorsi iniziati nel 2021 e 169 giorni per quelli iniziati nel 2022[23].
Si tratta di un *miglioramento significativo* rispetto ai tempi storicamente molto più lunghi (spesso superiori ai due anni) che caratterizzavano i concorsi pubblici italiani. Il d.P.R. 82/2023 ha successivamente fissato in 180 giorni il termine massimo per la conclusione delle procedure concorsuali.

1.7.3 L'accesso alla dirigenza

Quanto all'accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia, l'art. 28, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 stabilisce che questa avvenga "per corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola nazionale dell'amministrazione, per concorso indetto dalle singole amministrazioni ovvero per concorso unico ai sensi dell'articolo 35, comma 4-*ter*", ossia attraverso procedure organizzate dal Dipartimento della Funzione pubblica, avvalendosi della Commissione RIPAM.
A tali modalità ordinarie si affianca, a partire dal 2021, il canale riservato introdotto dal comma 1-*ter* del medesimo art. 28, che disciplina la *progressione verticale da funzionario a dirigente*. La norma — ferma restando una percentuale non inferiore al 50% dei posti da ricoprire destinata al corso-concorso SNA — riserva una quota non superiore al 30% dei posti residui al personale a tempo indeterminato con almeno cinque anni di servizio nell'area apicale, selezionato mediante procedure comparative che valorizzano titoli, esperienza e competenze[24].
In aggiunta, l'attuale disciplina prevede un'ulteriore quota del 15% destinata a chi abbia ricoperto incarichi dirigenziali *ex* art. 19, comma 6, attraverso prove di esclusivo carattere esperienziale bandite anche dalle singole amministrazioni. Il meccanismo non si applica agli enti di cui

all'art. 2, commi 2 e 2-bis, del D.L. 101/2013 (Agenzie fiscali), soggetti a discipline speciali. Tale previsione risponde all'esigenza, perseguita dal PNRR, di valorizzare le professionalità interne e garantire un percorso strutturato e meritocratico di accesso alla dirigenza.

1.8 Il ricorso a consulenze esterne

Parallelamente al reclutamento ordinario, si rileva un aumento del numero di incarichi conferiti dalle amministrazioni pubbliche sia a dipendenti appartenenti ai ruoli della PA sia a soggetti esterni alla PA stessa.

Secondo l'ultima *Relazione sui dati raccolti attraverso l'anagrafe delle prestazioni e degli incarichi conferiti ai pubblici dipendenti e a consulenti e collaboratori esterni*, presentata dal Ministro della Pubblica amministrazione al Senato della Repubblica nel 2023, nel 2021 sono stati circa 263 mila gli incarichi di consulenza conferiti a dipendenti pubblici (+46,7% rispetto all'anno precedente) e circa 187 mila quelli affidati a consulenti esterni (+37,3% rispetto all'anno precedente)[25].

Anche la spesa complessiva destinata alle consulenze ha registrato un significativo aumento, con importi in incremento sia per quanto riguarda la platea dei dipendenti pubblici (+34%, da poco più di 85 milioni di euro del 2020 a quasi 130 milioni di euro del 2021) sia quella dei consulenti esterni (+29%, dai circa 420 milioni di euro del 2020 agli oltre 590 milioni di euro del 2021). I dati si riferiscono al 2021, anno in cui il PNRR era ancora nelle fasi iniziali di avvio. È ragionevole ritenere che l'aumento registrato rifletta, almeno in parte, le prime esigenze organizzative legate alla messa a terra dei progetti: risorse consistenti da gestire entro scadenze stringenti, con obiettivi vincolanti a livello europeo. In molti casi le amministrazioni non disponevano al proprio interno di tutte le competenze necessarie per gestire procedure così articolate. Guardando avanti, sarà utile verificare come evolverà questo quadro una volta concluso il ciclo del PNRR. Da un lato, il ricorso alle consulenze potrebbe aver contribuito a rafforzare le competenze interne delle amministrazioni, fungendo da supporto temporaneo in una fase di transizione. Dall'altro, non si può escludere che un utilizzo prolungato di risorse esterne abbia reso più difficile consolidare capacità organizzative autonome. Quali di queste dinamiche prevarranno potrà essere valutato solo nei prossimi anni. Per un'analisi delle prospettive post-PNRR, si rinvia al successivo § 3.

1.9 La formazione: da criticità strutturale a leva di cambiamento

La formazione e lo sviluppo delle competenze sono leve strategiche per il miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni e dei servizi offerti a cittadini e imprese. Nel 2020, prima quindi

del PNRR, solo il 46,7% delle amministrazioni ha organizzato attività di formazione per il proprio personale e appena il 13,8% disponeva di un piano formativo[26]. Nel periodo 2014-2020 sono state erogate in media 3,1 milioni di giornate di formazione, ossia circa una giornata di formazione per dipendente pubblico[27].

1.9.1 Le disomogeneità territoriali e di contenuto

La distribuzione delle attività di formazione nelle amministrazioni non era uniforme, risultando più frequente in organizzazioni più articolate (amministrazioni centrali, università, aziende sanitarie) e in alcune aree del Paese (principalmente nel Nord-est, dove la partecipazione ad attività formative era tripla rispetto al dato relativo alle amministrazioni del Mezzogiorno).
Quanto ai contenuti delle attività, la partecipazione alle attività formative si è concentrata soprattutto nelle aree giuridico-normativa (44,5%) e tecnico-specialistica (30,1%); la formazione ICT per lo sviluppo delle competenze digitali ha coinvolto solo il 6,4% dei partecipanti. Anche in questo caso, si osservano differenze rilevanti per tipologia istituzionale e area geografica delle amministrazioni. Nelle aziende sanitarie prevaleva la formazione tecnico-specialistica (49,8%), con una presenza marginale nelle aree informatica, manageriale e della comunicazione. Nelle amministrazioni centrali la distribuzione risultava più equilibrata, con una maggiore incidenza della formazione economico-finanziaria (14,5%) e manageriale (4,7%). Le amministrazioni regionali registrano la quota più alta di partecipanti ai corsi informatici (22,3%), in modo particolare se dislocate nel Centro o nel Nord-est (rispettivamente, 9,6% e 7,2%).

1.9.2 L'inversione di tendenza: il raddoppio delle giornate di formazione

I dati più recenti registrano un significativo cambio di passo. Nel 2023 sono state erogate complessivamente 4,1 milioni di giornate di formazione ai dipendenti pubblici, più del doppio rispetto al 2021. La media *pro-capite* è salita a quasi due giornate di formazione per dipendente all'anno[28].
Questo incremento riflette sia l'impulso derivante dal PNRR — che ha previsto specifici *target* in materia di formazione del personale PA — sia una maggiore attenzione delle amministrazioni al tema dello sviluppo delle competenze. Per un'analisi delle misure adottate si rinvia ai successivi §§ 2 e ss.
La sfida per i prossimi anni sarà consolidare questo investimento formativo anche oltre la fase di attuazione del PNRR, evitando che si tratti di un picco temporaneo destinato a ridimensionarsi.

1.10 La contrazione del personale nei Comuni e la fuga dagli enti locali

Nel periodo 2007-2024 il personale in servizio nelle amministrazioni comunali è passato da 479.233 a 343.200 unità, segnando una diminuzione del 28,4%[29]. Soltanto il 2024 ha registrato una lieve inversione di tendenza, con un incremento del personale di circa 1.500 unità rispetto all'anno precedente (quando ammontava a 341.659 lavoratori). Le cause di tale decremento generale vanno ricondotte principalmente al blocco del *turn over*, intervenuto a partire dal 2008, e allo stazionamento di livelli retributivi mediamente bassi, che negli ultimi anni ha determinato una vera e propria fuga dagli enti locali verso amministrazioni più remunerative. A tale dinamica ha contribuito la modifica della disciplina della mobilità volontaria: il D.L. 80/2021 ha circoscritto ad ipotesi specifiche – quali le posizioni dichiarate infungibili, il personale assunto da meno di tre anni o le situazioni di significativa carenza di organico – i casi in cui risulta necessario il previo assenso dell'amministrazione di appartenenza, che nella disciplina previgente costituiva invece la regola generale. La misura, adottata anche in attuazione delle indicazioni della Commissione europea volte a favorire la mobilità nel pubblico impiego come fattore di efficienza allocativa, ha avuto effetti asimmetrici: ha agevolato il transito verso le amministrazioni a maggiore attrattività retributiva e ha indebolito la posizione degli enti locali medio-grandi (il nuovo regime si applica infatti agli enti locali con un numero di dipendenti a tempo indeterminato superiore a 100 unità), privati della possibilità di trattenere le competenze tecniche di cui dispongono. Ne è derivata una concorrenza fra amministrazioni pubbliche fondata, in via pressoché esclusiva, sulla leva retributiva.

1.11 Le conseguenze: invecchiamento, bassa qualificazione, esternalizzazione

Questa contrazione ha prodotto effetti significativi sul profilo del personale comunale. Il primo è il *progressivo invecchiamento del personale dei Comuni*: il 61% dei dipendenti ha un'età compresa tra i 50 e i 64 anni. Parallelamente, un ampio numero di lavoratori *non possiede un titolo universitario* (il 70%)[30]. Il secondo è la sempre più significativa diffusione delle politiche di *esternalizzazione dei servizi negli enti locali*, implicante un impoverimento della capacità amministrativa interna delle singole amministrazioni. Specificamente, secondo quanto riportato nel *Censimento generale del personale in servizio presso gli enti locali*, curato annualmente dal Ministero dell'Interno, al 31 dicembre 2024 le forme di esternalizzazione maggiormente utilizzate erano quelle legate agli appalti (13%), soprattutto per gestire i lavori pubblici (65%), i servizi ausiliari all'istruzione (37%), il trattamento dei rifiuti (35%), i sistemi informativi (24%), i servizi cimiteriali (34%), il trasporto pubblico su strada (26%) e i servizi legali (26%).

1.11.1 Il divario retributivo: una causa strutturale della difficoltà di reclutamento

Rispetto ai livelli retributivi, il personale delle amministrazioni comunali percepisce retribuzioni inferiori non soltanto a quelle del comparto Funzioni centrali, ma anche a quelle dei dipendenti impiegati presso le Province e le Regioni.

Il *divario retributivo* che pesa sulla capacità degli enti locali di trattenere le competenze si articola, in realtà, su *tre livelli concentrici*. Il primo è quello *intercomparto*: il personale delle amministrazioni comunali percepisce retribuzioni inferiori a quelle del comparto Funzioni centrali. Il secondo è quello *intracomparto*, all'interno delle stesse Funzioni locali: a parità di inquadramento, un funzionario in servizio presso un Comune percepisce una retribuzione inferiore a quella di un funzionario regionale o provinciale. Il terzo, infine, è quello *intracomunale*: anche all'interno del solo segmento dei Comuni si registra una differenziazione retributiva fra enti di grandi dimensioni e piccoli enti, riconducibile al diverso volume delle risorse attivabili in sede di contrattazione integrativa. Considerando il personale non dirigente, nel 2023 la retribuzione complessiva media di un lavoratore inquadrato nella categoria dei funzionari all'interno di un Comune ammontava a 38.142 euro all'anno, mentre in una Provincia e in una Regione saliva rispettivamente a 38.479 euro e 42.710 euro[31]. Con riferimento ai dirigenti, il divario è ancora più significativo. A fronte di una retribuzione complessiva media di 103.262 euro nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni il livello sale rispettivamente a 110.280 e 117.059 euro. La differenza diventa ancora più marcata se si prende a riferimento il personale dirigenziale incardinato nei Ministeri e nelle Agenzie fiscali.

La questione salariale è particolarmente significativa anche se osservata dall'angolatura dell'attrattività delle amministrazioni pubbliche per taluni profili professionali a carattere tecnico. Si pensi alle figure altamente specializzate (*ICT*, *data scientist*, esperti *cyber*, ecc.), per cui il settore privato offre retribuzioni mediamente più alte rispetto a quelle del settore pubblico. Lo stesso legislatore ha mostrato consapevolezza del problema quando, per esempio, ha tentato di colmare il *gap* retributivo prevedendo che il trattamento economico del personale dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale fosse equiparato a quello dei dipendenti della Banca d'Italia, a parità di funzioni svolte e del livello di responsabilità rivestito[32].

1.11.2 La "fuga" dai Comuni: dimissioni e passaggi ad altre amministrazioni

La scarsa attrattività del comparto comunale è confermata anche dall'andamento delle cessazioni di personale per motivi diversi dal pensionamento, come dimissioni volontarie o passaggi ad altre amministrazioni: nel 2024 tali uscite hanno superato persino i pensionamenti e, pren-

dendo in considerazione il periodo 2017-2024, hanno lasciato i Comuni per queste cause circa 82.000 lavoratori, pari al 26% dell'attuale personale in servizio[33].

1.11.3 Il sovraccarico di lavoro: più investimenti, meno personale

Un indicatore emblematico del sovraccarico di lavoro riguarda l'area "Pianificazione urbanistica ed edilizia", direttamente coinvolta nella *gestione degli investimenti pubblici*: nel 2017 quest'area contava 54.500 dipendenti e gestiva 8,3 miliardi di euro di investimenti fissi lordi comunali; nel 2024 gli addetti sono scesi a 52.800 (-1.700 unità), mentre la spesa per investimenti è salita a 19,1 miliardi di euro. Il rapporto tra spesa per investimenti e dipendenti è passato da 152.000 euro per addetto nel 2017 a 361.000 euro nel 2024[34]. Questa dinamica rischia di compromettere la capacità degli enti locali di attuare efficacemente gli investimenti programmati, inclusi quelli finanziati dal PNRR.

1.11.4 Le prospettive: un fabbisogno di personale ancora elevato

Secondo le proiezioni IFEL, nei prossimi sette anni sono previsti in uscita altri 145.000 dipendenti comunali, di cui circa 73.500 per raggiunti limiti di età. Se le dimissioni dovessero mantenersi sui livelli attuali (circa 10.200 unità l'anno), la crisi di personale negli enti locali rischia di aggravarsi ulteriormente[35].

2 Le politiche in campo: reclutare e formare

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha destinato alla modernizzazione della Pubblica amministrazione risorse complessive per circa 1,27 miliardi di euro, articolate in tre investimenti principali gestiti dal Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito della Missione 1, Componente 1: l'Investimento 2.1, relativo all'accesso e al reclutamento (20,5 milioni di euro); l'Investimento 2.2, dedicato alla digitalizzazione, al monitoraggio e alla *performance* (734,2 milioni di euro, di cui 368,4 milioni per l'assistenza tecnica centrale e locale e 324,4 milioni per la digitalizzazione degli sportelli unici SUAP/SUE); l'Investimento 2.3, finalizzato al rafforzamento delle competenze e della capacità amministrativa (490,65 milioni di euro, comprensivi dei 139 milioni per la piattaforma Syllabus e dei 100 milioni del progetto "Risorse in Comune")[36].
L'impianto riformatore si fonda su alcuni *pilastri interdipendenti*: la semplificazione dell'accesso, la struttura della carriera e la gestione del personale, la formazione del personale pubblico, la pianificazione strategica dell'Amministrazione, la trasformazione dell'organizzazione del lavoro.

2.1 La riforma del reclutamento

Dopo un lunghissimo periodo di forte riduzione del *turn over* e severi blocchi assunzionali, con il PNRR la macchina dei concorsi è stata riattivata con l'introduzione di significative innovazioni.

2.1.1 L'attenuazione dei vincoli assunzionali e il reclutamento straordinario per dare attuazione al PNRR

Come descritto nei § 1.3 e 1.4, il decennio di contenimento della spesa per il personale ha prodotto una contrazione degli organici al di sotto dei 3,23 milioni di unità (2018) e un innalzamento dell'età media fino a 50,7 anni, con un'inversione di tendenza soltanto a partire dal 2019. Il PNRR ha impresso un'ulteriore accelerazione a questo processo attraverso un intervento normativo articolato su più livelli.

Il D.L. 9 giugno 2021, n. 80 (c.d. decreto reclutamento) ha riconosciuto alle amministrazioni titolari di interventi PNRR la possibilità di svolgere procedure concorsuali per personale a tempo determinato e con contratti di collaborazione, mediante modalità digitali, decentrate e semplificate, con valutazione dei titoli e della sola prova scritta. I costi del personale assunto a tempo determinato per l'attuazione del PNRR potevano essere imputati nel quadro economico dei singoli progetti, senza concorrere al calcolo dei limiti complessivi alla spesa di personale previsti dall'art. 1, comma 557-*quater*, della L. 27 dicembre 2006, n. 296. Lo stesso meccanismo è stato esteso agli enti locali in dissesto finanziario (art. 3-*ter*, D.L. 80/2021) e alle Province e Città metropolitane (art. 1, comma 562, della l. 30 dicembre 2021, n. 234).

Il quadro è stato successivamente integrato dal D.L. 2 marzo 2024, n. 19 (c.d. Decreto *PNRR 4*, convertito in l. 29 aprile 2024, n. 56), che ha previsto un incremento delle dotazioni organiche di alcune amministrazioni titolari delle misure PNRR e dei soggetti attuatori, il rafforzamento della Struttura di missione PNRR (da 9 a 12 unità dirigenziali), l'estensione degli incentivi per funzioni tecniche anche alle Regioni, e la possibilità di contratti flessibili a tempo determinato per i progetti del Piano[37]. L'intervento normativo più recente è il D.L. 14 marzo 2025, n. 25 (c.d. Decreto *PA*), convertito in L. 9 maggio 2025, n. 69, che ha riconosciuto a Comuni, Unioni di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Province autonome la possibilità di destinare, fino al 31 dicembre 2026, il 15% delle facoltà assunzionali al reclutamento mediante contratto di apprendistato di durata massima triennale di diplomati degli Istituti Tecnici Superiori (ITS Academy), con possibilità di successiva conversione a tempo indeterminato[38]. Lo stesso decreto ha inoltre sospeso, per le graduatorie concorsuali del 2024 e 2025, il limite del 20% di idonei non vincitori,

consentendo uno scorrimento più ampio delle graduatorie vigenti.
Tale insieme di interventi normativi ha prodotto un *effetto quantitativo apprezzabile* — come attestato dal saldo positivo di oltre 55.000 unità tra assunzioni e cessazioni registrato nel 2023 e dal tasso di ricambio di 1,37, il più elevato dell'ultimo decennio (cfr. § 1.4.2).
La questione centrale è se la ripresa del reclutamento stia incidendo anche sulla composizione qualitativa del personale in ingresso. I dati disponibili offrono un segnale incoraggiante: come si è osservato (§ 1.5.2), il 78% delle procedure concorsuali bandite tra il 2021 e il primo semestre 2022 ha richiesto un titolo universitario come requisito di accesso. Tuttavia, la persistente difficoltà nel trattenere i vincitori — in particolare negli enti locali, dove le cessazioni per dimissioni e mobilità superano ormai i pensionamenti (§ 1.10) — indica che la leva del reclutamento, da sola, non è sufficiente senza un parallelo intervento sull'attrattività complessiva del lavoro pubblico. Su questi profili si tornerà nel § 3.

2.1.2 Il nuovo regolamento dei concorsi pubblici

Le innovazioni introdotte dai D.L. 80/2021 e 36/2022 in materia di semplificazione delle prove e di digitalizzazione delle procedure hanno trovato consolidamento sistematico nel d.P.R. 16 giugno 2023, n. 82, che ha sostituito la disciplina del previgente d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487[39]. Quest'ultimo, pur prevedendo all'art. 11, comma 5, che le procedure si concludessero "*entro sei mesi dalla data di effettuazione delle prove scritte*", non imponeva alcun obbligo di pubblicazione dei tempi effettivi né alcuna conseguenza per l'inosservanza del termine, con l'effetto che la durata media delle selezioni superava sistematicamente l'anno e, secondo le stime del Formez PA, si attestava in media intorno ai 780 giorni per i concorsi avviati prima del 2020[40].
Il nuovo regolamento ha introdotto le seguenti principali innovazioni: la partecipazione esclusiva tramite il *Portale inPA* con SPID, CIE o CNS (*amplius infra*, § 2.1.3); le prove scritte in *modalità integralmente digitale*; la *validità biennale delle graduatorie* (in luogo della validità triennale precedente); la *parità di genere* come titolo di preferenza quando il differenziale di rappresentatività di genere nell'amministrazione che bandisce il concorso supera il 30%; la *valutazione esplicita delle competenze trasversali* — comportamentali, relazionali e attitudinali — accanto a quelle tecnico-specialistiche; l'obbligo per le amministrazioni di pubblicare sul proprio sito istituzionale il dato relativo alla durata effettiva di ciascun concorso svolto[41]. L'insieme di queste misure — più che la conferma del termine di 180 giorni dalla conclusione delle prove scritte, già formalmente previsto nella previgente disciplina — ha determinato l'effettiva compressione dei tempi documentata nel § 1.7.2: 189 giorni per i concorsi avviati nel 2021, 169 giorni per quelli avviati nel 2022.

2.1.3 La creazione di una piattaforma unica per il reclutamento nella PA: il Portale inPA

Nell'ambito della *Riforma 2.1* il PNRR ha stanziato 20,5 milioni di euro per la realizzazione del Portale inPA. (Portale unico del reclutamento nella Pubblica amministrazione).

Istituito dall'art. 35-*ter*, D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e reso operativo nel 2022, il Portale è divenuto dal 1° luglio 2023 il canale unico e obbligatorio per la pubblicazione di tutti i bandi di concorso, sostituendo la Gazzetta Ufficiale, IV serie speciale[42]. L'obbligo è stato confermato e completato dal d.P.R. 82/2023 (su cui *supra*, § 2.1.2), che ha previsto la partecipazione esclusiva alle procedure tramite il Portale, e dal D.L. 25/2025, che ne ha esteso le funzionalità, includendo una sezione dedicata alla pubblicazione delle procedure di mobilità (art. 3, comma 1).

I risultati sono significativi e meritano di essere valutati considerando il sistema precedente, nel quale ciascuna amministrazione pubblicava autonomamente i propri bandi su canali diversi — Gazzetta Ufficiale, albi pretori, siti istituzionali — con inevitabili effetti di frammentazione informativa e di asimmetria nell'accesso alle opportunità. Al gennaio 2026 il Portale registra circa 3 milioni di utenti, con oltre il 50% sotto i 40 anni. Nel 2023 sono state pubblicate 104.503 posizioni con 816.307 candidature gestite; nel 2024 le posizioni sono salite a 347.978 con 1.291.157 candidature, con un incremento delle selezioni del 176%[43].

L'architettura del Portale si ispira a modelli digitali utilizzati nelle organizzazioni internazionali, in primo luogo l'*European Personnel Selection Office* (EPSO) per le istituzioni dell'Unione europea e il *Government Recruitment Service* nel Regno Unito, che gestisce circa il 70% della domanda di reclutamento centralizzato del *Civil Service* britannico[44].

Il Portale consente non soltanto l'iscrizione ai concorsi e il monitoraggio dei bandi attivi, ma anche la *costruzione progressiva di un patrimonio informativo* sulle competenze dei candidati, mediante il *curriculum* digitale compilato all'atto della registrazione. In prospettiva, le informazioni caricate spontaneamente dagli utenti potranno consentire di *collegare i fabbisogni delle amministrazioni ai profili dei cittadini registrati*, anche mediante soluzioni evolute di *talent screening* fondate su algoritmi di intelligenza artificiale, nel quadro normativo delineato dalla L. 23 settembre 2025, n. 132 (*infra*, § 2.5) e con le prospettive di sviluppo illustrate nel § 3.

Il Portale inPA rappresenta, con ogni probabilità, la misura PNRR per il capitale umano nelle PA con il *più elevato rapporto tra efficacia conseguita e risorse impiegate*. Ha trasformato un sistema concorsuale disperso e lento in una piattaforma unica, digitale e accessibile, dimostrando che la digitalizzazione dei processi amministrativi può produrre risultati tangibili in tempi contenuti quando è accompagnata da un vincolo normativo chiaro.

Il finanziamento strutturale del Portale oltre la scadenza del PNRR è stato peraltro assicurato dal Dipartimento della Funzione pubblica mediante il ricorso a risorse nazionali su capitoli di bilancio dedicati: il rischio della discontinuità operativa, ipotizzato in fase di prima attuazione, è dunque allo stato superato. La sfida che resta aperta riguarda *l'evoluzione funzionale*: integrare progressivamente la piattaforma con i sistemi di gestione delle risorse umane delle singole amministrazioni, così da farne il perno di un ecosistema digitale del lavoro pubblico e non un mero canale di pubblicazione di bandi.

In questa prospettiva, va segnalata un'evoluzione già operativa che anticipa, nei fatti, lo spostamento dell'attenzione dalla "fase concorso" a una "fase zero" del reclutamento: l'integrazione del Portale inPA con piattaforme professionali esterne, in particolare LinkedIn, attraverso la quale gli avvisi per il reclutamento di esperti e professionisti raggiungono — con notifica mirata e *deep link* alla pagina di candidatura — gli utenti il cui profilo professionale corrisponde al profilo richiesto.

2.2 La struttura della carriera e la gestione del personale

Importanti novità sono state introdotte con riferimento alla *struttura della carriera e alla gestione del personale*.

In primo luogo, è stato introdotto un nuovo livello professionale — quello dell'*elevata qualificazione* — destinato a chi svolge funzioni di particolare complessità all'interno dell'area dei funzionari L'introduzione di questo profilo non dirigenziale ha risposto a un'esigenza a lungo avvertita nell'ordinamento del pubblico impiego italiano: fino a quel momento, infatti, un funzionario che avesse maturato elevate competenze tecniche o gestionali non disponeva di alcun percorso di crescita professionale ed economica al di sotto della dirigenza. L'unica possibilità di avanzamento era il salto diretto alla qualifica dirigenziale, con il risultato che molte professionalità di alto livello restavano appiattite nell'area dei funzionari, prive di adeguato riconoscimento. La modifica ha colmato questo vuoto, creando *un livello professionale destinato a chi svolge funzioni di particolare complessità* — quali il coordinamento di unità organizzative, la gestione di processi ad alto contenuto specialistico o la conduzione di progetti — senza assumere la qualifica di dirigente.

Sono state, inoltre, *ripensate le modalità di accesso alla dirigenza*. La quota minima del 50% dei posti da assegnare attraverso il corso-concorso selettivo di formazione bandito annualmente dalla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) è rimasta invariata. È stata, tuttavia, riservato un 30% dei posti residui da ricoprire al personale in servizio a tempo indeterminato, che abbia

maturato almeno cinque anni di servizio nell'area o categoria apicale, in modo da creare un sistema di progressione di carriera che valorizzi le professionalità maturate all'interno dell'Amministrazione.
Ulteriore novità attiene alla *semplificazione della mobilità orizzontale tra amministrazioni*: sono state rese più fluide le opportunità di trasferimento tra amministrazioni.
Infine, è stato introdotto un *sistema di pianificazione strategica dei fabbisogni*, con l'obbligo di far luogo ad una ricognizione delle competenze possedute dal personale e di raffrontarle ai fabbisogni collegati agli obiettivi del PIAO.
Il PNRR ha in particolare contribuito a mutare la logica sottesa alla programmazione dei fabbisogni del personale, trasformando quello che era un mero strumento di pianificazione delle assunzioni sulla base delle cessazioni in una leva di potenziamento della capacità amministrativa, fondata sulla centralità delle competenze necessarie per raggiungere gli obiettivi prefissati.
Questo passaggio concettuale — dalla "sostituzione" alla "pianificazione strategica" del capitale umano — è stato consolidato dal D.L. 25/2025, convertito in L. 9 maggio 2025, n. 69, che ha introdotto l'obbligo per le amministrazioni con più di 50 dipendenti di effettuare, con cadenza triennale, una ricognizione delle competenze possedute dal personale, confrontandole con i fabbisogni collegati agli obiettivi del PIAO (art. 5). Se questa ricognizione troverà effettiva applicazione, potrà costituire la base informativa per una programmazione delle assunzioni e della formazione realmente orientata ai risultati.

2.3 La formazione del personale pubblico

La formazione dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche costituisce la *leva strategica* sulla quale il PNRR ha investito con maggiore continuità, nella consapevolezza che la sola immissione di nuovo personale non è sufficiente a colmare il *deficit* di competenze accumulato nell'ultimo decennio.
A gennaio 2022 il Ministro per la Pubblica amministrazione ha lanciato il Piano strategico "*Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese*"[45] che si proponeva di aumentare il numero di dipendenti laureati (progetto "PA 110 e Lode"), di rendere la PA maggiormente attrattiva nei confronti delle nuove generazioni attraverso opportunità di crescita professionale e di promuovere l'adozione di nuove forme di sviluppo del capitale umano.

2.3.1 Strategie di *reskilling* e *upskilling* del capitale umano

In questa direzione, il PNRR ha stanziato quasi 140 milioni di euro per un piano unitario di sviluppo incentrato sull'*upskilling* e il *reskilling* del personale, condotto in collaborazione integrata

tra la SNA, il Formez PA e diverse università, e articolato in otto linee di intervento, di cui cinque incentrate su aspetti formativi[46]: il rafforzamento delle competenze per la transizione digitale, per la transizione ecologica e amministrativa, la promozione di comunità di pratica, la formazione dei neoassunti e lo sviluppo di competenze manageriali per le figure apicali, e il supporto alla formazione professionalizzante.
L'inversione di tendenza registrata nel § 1.9.2 — il raddoppio delle giornate di formazione erogate, da circa 2 milioni nel 2021 a 4,1 milioni nel 2023, con una media di quasi 2 giornate per dipendente — è in larga parte attribuibile a questo investimento. Con la Direttiva del 14 gennaio 2025 del Ministro della PA è stato elevato *l'obiettivo formativo minimo a 40 ore annue per dipendente* — raddoppiandolo rispetto alla Direttiva del 23 marzo 2023 — ed è stato esteso il perimetro delle competenze richieste, con l'obbligo di *AI literacy*, ossia l'acquisizione delle conoscenze di base sul funzionamento, le potenzialità e i limiti dell'intelligenza artificiale, per tutti i dipendenti pubblici[47]. L'obbligo si raccorda con le disposizioni della L. 23 settembre 2025, n. 132 (*infra*, § 2.5), che ha imposto alle amministrazioni l'adozione di misure formative per un uso etico e controllato dell'IA. Il passaggio dalla prima alla seconda direttiva segnala l'ambizione dell'intervento ma anche la distanza che separa gli standard dichiarati dalla pratica effettiva della grande maggioranza delle amministrazioni.

2.3.2 Implementazione della piattaforma di erogazione di formazione Syllabus

Nel marzo 2023 è entrata in funzione la piattaforma Syllabus, portale unico della formazione dedicato a tutti i dipendenti pubblici e realizzato dal Dipartimento della Funzione pubblica con la collaborazione di Sogei s.p.a.
La piattaforma, promossa per favorire lo sviluppo delle competenze del personale pubblico attraverso *percorsi formativi specifici*, si presenta come *hub* digitale per la formazione personalizzata, in modalità *e-learning.*
Attraverso un test di autovalutazione ciascun dipendente rileva il proprio grado di padronanza in relazione a tematiche specifiche, per poi accedere ad un vasto catalogo di corsi suddiviso in cinque percorsi formativi: transizione digitale, transizione ecologica, transizione amministrativa, *leadership* e *soft skills*, principi e valori della PA. Dopo tre anni dall'attivazione, 9.739 amministrazioni hanno aderito al programma e risultano registrati 747.917 dipendenti.
Due dati meritano attenzione particolare nella *composizione degli utenti registrati*.
Il *41,8% ha un'età superiore ai 55 anni e il 40,6% non è in possesso di una laurea*. Si tratta di un profilo che corrisponde alle fasce di personale riconosciute tra le più esposte al rischio

di obsolescenza delle competenze (§ 1.4), il che indica che la piattaforma sta raggiungendo la popolazione-obiettivo.
A dicembre 2024 è stato pubblicato su Syllabus il primo programma formativo specifico sull'intelligenza artificiale nella PA, anticipando l'obbligo di *AI literacy* introdotto dalla Direttiva del 14 gennaio 2025 (*supra*, § 2.2.1)[48].
L'OCSE, nel rapporto *Developing Skills for Digital Government* (2024), ha riconosciuto il modello Syllabus come una delle iniziative di riferimento a livello internazionale per la formazione digitale dei dipendenti pubblici[49].
Sul piano strategico, la piattaforma rappresenta un'infrastruttura di valore sistemico la cui efficacia a regime dipenderà dalla *capacità di evoluzione*: da piattaforma per la formazione trasversale di base a piattaforma per la gestione integrata delle competenze, collegata ai sistemi HR delle amministrazioni e alla programmazione dei fabbisogni nel PIAO (*infra*, § 2.3).
Il rischio, altrimenti, è che lo strumento resti confinato in una funzione di adempimento formale dell'obbligo formativo piuttosto che operare come *leva di sviluppo reale del capitale umano*.

2.3.3 I progetti PerFormaPA e Risorse in Comune

Complementare alla formazione trasversale di Syllabus è il progetto "PerFormaPA", affidato nell'ottobre 2024 dal Dipartimento della Funzione pubblica al Formez PA, con uno stanziamento di circa 20 milioni di euro, di cui il 40 per cento destinato al Mezzogiorno in coerenza con gli obiettivi trasversali del PNRR[50].
In linea con la Direttiva del Ministro della Pubblica amministrazione del 23 marzo 2023, l'iniziativa supporta le amministrazioni nella *pianificazione e realizzazione di progetti di formazione di carattere specialistico*, secondo le priorità strategiche dell'ente di appartenenza e gli obiettivi di valore pubblico definiti all'interno del relativo PIAO.
Al momento, risultano ammessi a finanziamento 180 progetti, per un importo totale di circa 7,5 milioni di euro[51].
Particolare rilievo assume il progetto "Risorse in Comune", con 100 milioni di euro di dotazione destinato ai comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 25.000 abitanti — la fascia dimensionale che, come documentato *supra* (§ 1.10), sconta le maggiori criticità in termini di contrazione degli organici, invecchiamento del personale e carenza di competenze tecniche. L'avviso pubblicato dal Dipartimento della Funzione Pubblica ha registrato un'adesione di 1.851 Comuni, pari ad oltre il 92% della platea potenziale, ammessi con decreto del 30 dicembre 2025[52]. La fase di acquisti e attuazione è in avvio nel primo trimestre 2026.

L'elevato tasso di adesione conferma sia l'entità del fabbisogno di rafforzamento degli enti locali sia la funzionalità del meccanismo incentivante adottato dal PNRR. La misura è significativa se si considera che i Comuni tra 5.000 e 25.000 abitanti sono quelli in cui il 61% dei dipendenti ha un'età compresa tra i 50 e i 64 anni e il 70% non possiede una laurea (§ 1.11), e nei quali gli investimenti comunali sono raddoppiati nel periodo 2017-2024 a fronte di un personale in diminuzione (§ 1.11.3).
La sfida sarà verificare se l'iniziativa si tradurrà in un effettivo rafforzamento della capacità amministrativa o se, in assenza di interventi strutturali sulla *retention* del personale, il beneficio resterà transitorio.

2.3.4 Il rafforzamento del ruolo della SNA e i poli formativi territoriali

Sempre in tema di formazione, il PNRR ha rafforzato il ruolo della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) quale istituzione di alta formazione e ricerca.
Quanto all'*accesso alla dirigenza di seconda fascia*, il PNRR nel lasciare invariata la quota minima del 50% dei posti da assegnare attraverso il corso-concorso selettivo di formazione bandito annualmente dalla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA), ha riprogettato il percorso formativo per orientare i vincitori verso la costruzione di un'identità dirigenziale fondata sulle competenze trasversali — digitali, manageriali, relazionali — necessarie ad affrontare le transizioni in corso.
L'aspetto strategicamente più innovativo riguarda, tuttavia, la creazione dei *poli formativi territoriali*, strutture decentrate istituite a partire dal dicembre 2023 per estendere su tutto il territorio nazionale l'offerta formativa della SNA. I poli, costituiti mediante protocolli d'intesa[53] con università e istituzioni pubbliche locali, sono operativi in Calabria (Reggio Calabria, il primo ad essere costituito con Protocollo del 15 dicembre 2023), Piemonte (Santena), Lombardia (Milano), Puglia (Bari), Liguria (Genova) e Umbria (Perugia). Attraverso corsi, seminari e percorsi di alta formazione progettati e coordinati dalla SNA, i poli sono volti a garantire un'offerta formativa omogenea e al contempo a tenere conto delle specificità territoriali. I poli formativi sono particolarmente rilevanti alla luce della criticità documentata nel § 1.10: la contrazione del personale comunale e la difficoltà degli enti locali di accedere a percorsi di formazione qualificata, tenuto conto che la formazione nel Mezzogiorno risultava pari a un terzo di quella del Nord-est (§ 1.9.1).
L'obiettivo di portare competenze di alto livello direttamente nei territori — anziché concentrare l'offerta formativa nelle sedi centrali — risponde a un'esigenza concreta e urgente, a condizione che l'attività dei poli si consolidi e prosegua anche dopo la scadenza del PNRR.

2.4 La riorganizzazione della programmazione interna: il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)

Ulteriore pilastro su cui il PNRR ha puntato è quello del riordino degli strumenti di pianificazione strategica.

2.4.1 Dalla frammentazione alla programmazione integrata

Il D.L. 9 giugno 2021, n. 80, convertito in L. 6 agosto 2021, n. 113, ha introdotto il *Piano integrato di attività e di organizzazione* (c.d. PIAO), un nuovo strumento di pianificazione strategica volto a ricondurre ad unità documenti che in precedenza le amministrazioni erano tenute a predisporre separatamente e con cadenze diverse: il piano della *performance*, il piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, il piano dei fabbisogni di personale, il piano delle azioni positive per le pari opportunità e il piano organizzativo del lavoro agile.
In luogo di questi atti — ciascuno dei quali rispondeva a logiche, scadenze e interlocutori propri, con inevitabili effetti di duplicazione e di incoerenza — il PIAO definisce in un *unico documento*: gli obiettivi programmatici e strategici della *performance*, la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo (compreso il ricorso al lavoro agile), gli obiettivi formativi annuali e pluriennali, nonché gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento e della valorizzazione delle risorse interne, compatibilmente con il piano triennale dei fabbisogni di personale.

2.4.2 Il PIAO nella pratica: risultati e criticità attuative

Il PIAO è giunto al *quarto ciclo di pianificazione* (2025-2027) e la sua adozione è ormai generalizzata, anche grazie alla previsione di meccanismi sanzionatori per le amministrazioni inadempienti (divieto di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo). Tuttavia, le criticità emerse nei primi tre cicli sono indicative della distanza tra il disegno riformatore e la sua effettiva penetrazione nelle prassi amministrative.
La Sezione Consultiva del Consiglio di Stato, nel parere n. 506 del 2 marzo 2022 reso sullo schema di d.P.R. recante l'individuazione e l'abrogazione degli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal PIAO, aveva rilevato che gli interventi abrogativi dello schema risultavano «piuttosto conservativi», distanti dalla logica di preservare solo ciò che è strettamente indispensabile, e aveva raccomandato che il nuovo strumento non si configurasse come un semplice *"ayer of bureaucracy"* (un ulteriore strato di burocrazia), bensì come occasione di effettiva riconfigurazione e integrazione, orientata al miglioramento dei servizi verso i cittadini e le imprese.
I ripetuti differimenti dei termini di adozione per gli enti locali — da ultimo la proroga al 30

marzo 2025 disposta con comunicato del Presidente dell'ANAC del 30 gennaio 2025, a seguito del differimento al 28 febbraio 2025 del termine per l'approvazione del bilancio di previsione 2025-2027 — confermano che molte amministrazioni hanno faticato a superare la logica della mera giustapposizione dei piani preesistenti, trattando il PIAO come un contenitore formale piuttosto che come uno strumento di programmazione strategica[54].

Per affrontare queste criticità, nel dicembre 2025 il Dipartimento della Funzione pubblica ha approvato e pubblicato *nuove Linee Guida per il PIAO*[55], corredate da quattro manuali operativi differenziati per Ministeri, Regioni, Province e Città metropolitane, Comuni, elaborati con il supporto dell'Osservatorio Nazionale del Lavoro Pubblico. L'impostazione delle nuove Linee Guida rafforza la concezione del PIAO come strumento unitario e integrato: il documento promuove una integrazione sostanziale tra obiettivi di *performance*, prevenzione della corruzione e trasparenza, programmazione economico-finanziaria e gestione del capitale umano, invitando le amministrazioni a concentrarsi su un numero limitato di priorità strategiche, misurabili e direttamente collegate ai bisogni della collettività e agli indirizzi di mandato. Le Linee Guida introducono altresì il *raccordo sistematico tra la fase di programmazione e la rendicontazione annuale*, attraverso il "Report integrato sul PIAO", e rafforzano la selettività degli obiettivi e la partecipazione strutturata degli stakeholder interni ed esterni.

In questa prospettiva, il principio di integrazione degli strumenti di programmazione resta valido e necessario: senza un collegamento effettivo tra pianificazione strategica, fabbisogni di personale, obiettivi formativi e indicatori di *performance*, la gestione del personale pubblico resta ancorata a logiche incrementali.

La *complessità dello strumento*, tuttavia, rischia di tradursi in un onere aggiuntivo per le amministrazioni più piccole; le stesse che, come si è visto nel § 1.10 ss., presentano i profili più critici di personale e di capacità organizzativa. La sfida è *fare del PIAO un documento snello e realmente orientativo*, nel quale ciascuna amministrazione definisca la propria strategia di creazione di valore pubblico e la traduca in scelte operative su personale, competenze e organizzazione. Le nuove Linee Guida intervengono in questa direzione; la loro efficacia potrà essere valutata nei prossimi cicli di pianificazione.

2.5 Il lavoro agile nella Pubblica amministrazione: dalla risposta emergenziale al modello organizzativo

L'efficientamento del lavoro, oltre che per il rafforzamento e la valorizzazione del capitale umano a disposizione, passa per l'introduzione di nuovi strumenti e modalità di esecuzione in grado

di aumentarne la *performance*.
Al riguardo, il lavoro agile nella PA italiana ha conosciuto una traiettoria che ne riflette potenzialità e limiti.
Già la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 giugno 2017, n. 3 prefigurava il passaggio da un modello fondato sulla presenza fisica a uno orientato *"alla programmazione e al perseguimento di obiettivi e alla misurazione dei risultati"*.
La sua applicazione era rimasta marginale: soltanto alcune amministrazioni centrali avevano avviato sperimentazioni. La pandemia ha determinato un'estensione di massa che ha dimostrato la fattibilità tecnica del lavoro da remoto; sono tuttavia mancate le condizioni organizzative necessarie ad assicurarne l'efficacia (formazione dei dirigenti alla gestione per obiettivi, definizione di indicatori misurabili, dotazioni tecnologiche adeguate).
Nel quadro del PNRR, il lavoro agile si configura come *leva strutturale di trasformazione organizzativa*, funzionale agli obiettivi di digitalizzazione ed efficienza dell'azione pubblica. I dati dell'Osservatorio *Smart Working* del Politecnico di Milano per il 2025 rilevano 555.000 lavoratori agili nella PA, pari al 17% dei dipendenti, in crescita dell'11% rispetto al 2024, con il 67% delle amministrazioni dotato di progetti strutturati[56].
La distribuzione è tuttavia profondamente disomogenea: nelle amministrazioni centrali lo *smart working* coinvolge quasi il 70% del personale, nei Comuni appena il 12%.
In prospettiva, il lavoro agile può contribuire alla valorizzazione del capitale umano e all'attrattività della Pubblica amministrazione, in particolare per i profili più giovani e qualificati in progressiva fuoriuscita dagli enti locali. Non si tratta di una misura contingente, ma di un elemento strutturale delle politiche di riforma sostenute dal PNRR, integrato nei nuovi strumenti di programmazione — il PIAO prevede una sezione dedicata al lavoro agile (*supra*, § 2.4.1) — e nella più ampia strategia di creazione di valore pubblico.

2.6 Il quadro normativo recente: la transizione digitale e l'intelligenza artificiale nella PA

Accanto alle misure strettamente riconducibili al PNRR, il quadro normativo si è arricchito nel biennio 2024-2025 di interventi che ne completano l'architettura e ne estendono la portata nella direzione della transizione digitale.
Fino all'entrata in vigore della L. 23 settembre 2025, n. 132, l'ordinamento italiano non disponeva di una disciplina organica sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale nella Pubblica amministrazione: le singole sperimentazioni si fondavano su basi normative frammentarie (il Codice dell'amministrazione digitale, le pronunce giurisprudenziali sulla «*decisione algoritmica*» e il Reg. UE

2024/1689 sull'IA) senza un quadro unitario di principi e responsabilità. L'art. 14 della L. 132/2025 colma questa lacuna, stabilendo che le amministrazioni utilizzano l'IA per incrementare l'efficienza, ridurre i tempi procedimentali e migliorare i servizi, con ruolo meramente strumentale e di supporto: la decisione finale resta prerogativa della persona fisica, unica responsabile. La disposizione impone obblighi di conoscibilità del funzionamento, tracciabilità dell'utilizzo e adozione di misure tecniche, organizzative e formative per un uso etico e controllato[57]. L'AgID e l'ACN sono designate Autorità nazionali per l'IA (per l'approfondimento si rinvia a Parte II, Cap. 3). Le Linee Guida AgID per l'adozione dell'IA nella PA (Determinazione n. 17/2025 del 17 febbraio 2025), emanate in anticipo rispetto alla legge sulla base del quadro regolamentare europeo, articolano cinque categorie di requisiti — conformità e governance, etica e inclusione, qualità e affidabilità, sicurezza, trasparenza — e prevedono che la strategia IA dell'ente sia coerente con il PIAO (*supra*, § 2.4) e con il Piano triennale per l'informatica nella PA[58]. Il nesso tra questa cornice normativa e le misure PNRR in materia di personale è diretto: la Direttiva del 14 gennaio 2025 sull'obbligo di «*AI literacy*» (*supra*, § 2.2.1) traduce l'ambizione legislativa della l. 132/2025 in un impegno formativo concreto. La sfida, tuttavia, è di scala: il deficit di competenze digitali di base della popolazione italiana — che il *Digital Decade Country Report* 2025 della Commissione europea colloca al 45,8 % contro il 55,6 % della media UE — non può essere colmato soltanto con la formazione interna alla PA, ma richiede un intervento sistemico di cui le misure PNRR rappresentano una componente necessaria ma non sufficiente. Le prospettive di utilizzo dell'IA nel reclutamento, nella formazione e nella gestione delle risorse umane della PA saranno esaminate nel § 3.

3 Le prospettive future

Sono stati indicati alcuni effetti prodotti dalle riforme PNRR: la ripresa del *reclutamento*, le innovazioni nei meccanismi di *carriera del personale*, il raddoppio delle giornate di *formazione*, la creazione di infrastrutture digitali come il Portale inPA e la piattaforma Syllabus.

La sfida dei prossimi anni è *trasformare in primo luogo questi impulsi in cambiamenti strutturali*, valorizzando alcuni avanzamenti realizzati per effetto del PNRR come base di partenza per un'evoluzione più avanzata e profonda: in particolare con riguardo al sistema di reclutamento e a quello di formazione continua dei dipendenti pubblici. Parallelamente, è necessario intervenire su alcuni *aspetti non presi direttamente in considerazione del PNRR*: l'eccessiva *eterogeneità retributiva*, fonte di squilibri severi tra comparti; i *meccanismi di valutazione delle* performance, poco calibrati sulla dimensione organizzativa delle stesse e troppo condizionati, invece, da un nesso fuorviante tra misurazione dei risultati individuali e riconoscimento della premialità eco-

nomica; la disciplina e l'organizzazione della *dirigenza pubblica*; la *capacità di misurare* — già al momento di approvazione di riforme legislative ad alto impatto amministrativo — *le reali possibilità di risposta dell'Amministrazione*.

3.1 Attrarre e selezionare le risorse umane migliori

Cruciale è innalzare la capacità del datore di lavoro pubblico di selezionare in modo adeguato il personale di cui ha realmente bisogno.

3.1.1 Le competenze del personale pubblico del futuro: un profilo interdisciplinare e digitale

I lavoratori pubblici che entreranno in servizio nei prossimi anni saranno chiamati a operare in un contesto profondamente diverso da quello che ha caratterizzato il pubblico impiego negli ultimi venticinque anni; a maggior ragione se si considera che *nell'arco massimo di dieci anni un terzo degli attuali dipendenti cesserà dal servizio*[59].

Il PNRR ha posto al centro lo sviluppo delle competenze come leva di modernizzazione, richiedendo personale capace di gestire progetti complessi, utilizzare tecnologie digitali avanzate e analizzare dati attraverso un approccio interdisciplinare. A ciò si aggiunga che, secondo le proiezioni IFEL (§ 1.11.4), *nei prossimi sette anni sono previsti in uscita circa 145.000 dipendenti comunali*: il profilo dei sostituti inciderà in modo determinante sulla capacità amministrativa del Paese. Accanto alle competenze tecniche — digitali, economiche, giuridiche — assumono rilievo crescente le *competenze trasversali*: la capacità di lavorare in *team*, la gestione del cambiamento, la comunicazione efficace, l'orientamento al risultato e al servizio del cittadino. Sarà sempre più importante saper lavorare per obiettivi, cooperare tra livelli istituzionali diversi e con soggetti esterni, semplificare i processi e valutare l'impatto delle politiche adottate. L'obbligo di *AI literacy* introdotto dalla Direttiva del 14 gennaio 2025 (§ 2.3.1) costituisce un primo segnale normativo in questa direzione, ma è necessario che la definizione dei profili ricercati nelle procedure concorsuali rifletta stabilmente questa evoluzione.

3.1.2 Verso una preselezione nazionale standardizzata: superare la frammentazione concorsuale

Il Portale inPA ha trasformato il canale di accesso ai concorsi pubblici (§ 2.1.3), ma *le modalità di selezione restano in larga parte ancorate al modello tradizionale*: salvo alcune virtuose eccezioni[60], ciascuna amministrazione bandisce autonomamente il proprio concorso, definisce le prove, le corregge e pubblica la graduatoria, con inevitabili duplicazioni e disomogeneità nella qualità della selezione.

È necessario muovere verso una *maggiore centralizzazione delle fasi iniziali del processo selettivo*, valorizzando l'infrastruttura digitale già disponibile. Il modello di riferimento più consolidato è quello dell'*European Personnel Selection Office* (EPSO), che gestisce in forma centralizzata il reclutamento per tutte le istituzioni e le agenzie dell'Unione europea attraverso un *processo interamente digitalizzato*: prove *computer-based* di ragionamento verbale, numerico e astratto, seguite da prove scritte e colloqui, con la creazione di *reserve list* — liste di idonei con validità pluriennale — da cui le istituzioni attingono per le assunzioni in base ai propri fabbisogni. La riforma EPSO del 2023 ha *ridotto la durata media dei concorsi da quindici a cinque-nove mesi*, e circa la metà dei candidati inseriti in lista viene assunta entro sette mesi.

Nel contesto italiano, una linea evolutiva praticabile — da valutare anche alla luce dell'esperienza europea EPSO — potrebbe consistere nella sostituzione progressiva delle prove preselettive oggi frammentate con una *prova preselettiva nazionale standardizzata*. Lo strumento, somministrato in più sessioni annuali con format omogeneo su tutto il territorio nazionale, accerterebbe il possesso delle conoscenze e delle competenze trasversali ritenute essenziali per l'accesso al pubblico impiego e abiliterebbe il candidato alle prove scritte dei concorsi compatibili banditi nel medesimo periodo di riferimento. Le singole amministrazioni potrebbero così concentrare le proprie procedure sulle prove a contenuto tecnico-specialistico, demandando alla preselettiva nazionale la verifica delle conoscenze comuni.

Un simile meccanismo produrrebbe almeno tre vantaggi: ridurrebbe il carico ripetitivo per i candidati, oggi tenuti a sostenere prove analoghe in concorsi diversi anche a distanza di poche settimane; garantirebbe una maggiore uniformità di filtro sull'intero territorio nazionale; libererebbe le commissioni dalle attività di selezione preliminare, consentendo di concentrare risorse e attenzione sulla valutazione qualitativa delle competenze tecnico-specialistiche.

Quanto ai *contenuti delle prove* successive alla prova preselettiva, è positivo che alcune procedure concorsuali abbiano introdotto prove scritte a carattere pratico (c.d. *in-basket*), volte a saggiare la capacità di *applicare le nozioni teoriche alla risoluzione di casi concreti*. Il corso-concorso della SNA per l'accesso alla dirigenza ha sperimentato con successo test situazionali e simulazioni di scenari lavorativi. È necessario estendere queste metodologie, già raccomandate dall'OCSE e consolidate nel *Success Profiles Framework del Civil Service* britannico — che valuta i candidati su cinque dimensioni: *behaviours, strengths, ability, experience, technical* — a un numero crescente di procedure concorsuali, *superando l'impostazione solo nozionistica* che caratterizza la maggior parte delle selezioni.

L'estensione, tuttavia, deve confrontarsi con un vincolo operativo non secondario: prove come

l'*in-basket* o l'*assessment center*, somministrate in sede unica e con osservatori dedicati, sono praticabili su platee di alcune centinaia di candidati e non sui numeri tipici dei concorsi pubblici. La sequenza più realistica è quella ormai sperimentata dai principali bandi della Commissione RIPAM: una prima fase a test situazionali a risposta multipla, modello EPSO, somministrata con strumenti automatizzati; una prova scritta tradizionale; e infine, sui candidati più ristretti, un *assessment* o un *in-basket* di approfondimento. È in ogni caso imprescindibile lo svolgimento di un colloquio orale, in linea con la comune esperienza del settore privato e con le migliori prassi internazionali.

3.1.3 Il Portale inPA come piattaforma integrata del lavoro pubblico: liste pluriennali e corrispondenza algoritmica

Il Portale inPA ha raggiunto risultati di rilievo a fronte di un investimento contenuto: a fronte di uno stanziamento PNRR di 20,5 milioni di euro la piattaforma ha reso accessibili oltre *7 milioni di profili professionali*, pubblicato più di *13.000 bandi di concorso* e ottenuto l'adesione obbligatoria di tutte le circa 33.000 amministrazioni pubbliche italiane (§ 2.1.3).

Tuttavia, la sua funzione attuale è ancora prevalentemente quella di un canale di pubblicazione di bandi e gestione delle candidature. È necessario avviarne l'evoluzione verso una *piattaforma integrata del lavoro pubblico, articolata su due direttrici operative distinte*.

La prima direttrice riguarda l'orientamento attivo della candidatura. Esperienze già avviate dal Portale inPA mostrano che l'integrazione con piattaforme professionali esterne — segnatamente LinkedIn — consente di raggiungere, con notifica mirata, gli utenti il cui profilo corrisponde all'avviso pubblicato, prima ancora che il bando venga consultato. La logica è quella del *datore di lavoro che cerca*, in luogo del *datore di lavoro che pubblica e attende*: un'evoluzione concettuale di rilievo, già coerente con l'esperienza dell'*European Personnel Selection Office*, di cui occorre ora consolidare l'estensione a tutte le procedure di reclutamento di esperti e di personale a tempo determinato gestite tramite il Portale.

La seconda direttrice potrebbe essere l'apertura del Portale alla mobilità interna del personale di ruolo. Il D.L. 25/2025 ha già introdotto una sezione del Portale dedicata alla pubblicazione delle procedure di mobilità (§ 2.1.3): si tratta di un primo passo che dovrebbe essere completato dalla creazione di un vero e proprio mercato interno del lavoro pubblico, accessibile ai più di 3,3 milioni di dipendenti delle pubbliche amministrazioni, con funzionalità di *matching* fra le competenze possedute e le posizioni vacanti.

A queste linee di intervento dovrebbe accompagnarsi la costruzione di un sistema di rilevazione,

presso il Dipartimento della Funzione pubblica, *dei fabbisogni dichiarati dalle amministrazioni nei rispettivi PIAO e dei tassi di copertura effettivamente raggiunti dai concorsi banditi*. Una rilevazione di questa natura — alimentata dai dati che il Portale già detiene — consentirebbe di orientare la programmazione triennale dei fabbisogni su base nazionale e, soprattutto, di rilevare con tempestività i profili sui quali il sistema concorsuale registra strutturalmente un numero di vincitori inferiore ai posti banditi: un fenomeno che, come si è osservato, riguarda in misura crescente i profili a marcata specializzazione tecnica (§ 2.1.1).

3.1.4 Preparare i futuri dipendenti pubblici: percorsi universitari per le carriere nella PA

Una delle criticità strutturali del sistema di reclutamento è il *disallineamento tra l'offerta formativa universitaria e le competenze effettivamente richieste dalle amministrazioni*. Si tratta di un divario che si manifesta in entrambe le direzioni: i *percorsi universitari corrispondono poco alle esigenze della PA*; i *concorsi non valorizzano adeguatamente i titoli di studio più pertinenti*.
È opportuno promuovere una collaborazione strutturata tra il mondo dell'amministrazione e quello dell'università, al fine di progettare percorsi interdisciplinari specificamente pensati per la preparazione alle carriere pubbliche. Si può immaginare sia la creazione di corsi di laurea o percorsi *post lauream* che integrino competenze giuridiche, economiche, manageriali e digitali — sul modello delle scuole di specializzazione di area sanitaria, che combinano formazione teorica e pratica nel contesto del SSN — sia il rafforzamento del collegamento tra il sistema delle scuole superiori universitarie già presenti sul territorio e la SNA, anche con la previsione di meccanismi di accesso agevolato per giovani meritevoli.

3.2 La crisi dei Comuni: misure strutturali per attrarre e trattenere il personale negli enti locali

Le criticità documentate nel § 1.10 configurano un'emergenza specifica che le misure generali di reclutamento non sono sufficienti a superare. Nel periodo 2007-2024 il personale comunale è diminuito del 28,4%; nel periodo 2017-2024, 82mila lavoratori hanno lasciato i Comuni per dimissioni volontarie o passaggi ad altre amministrazioni, una cifra pari al 26% dell'attuale personale in servizio e superiore, negli ultimi due anni, ai pensionamenti stessi (§ 1.11.2). Le proiezioni IFEL stimano ulteriori 145.000 uscite nei prossimi sette anni.
La causa strutturale è identificata con chiarezza: il divario retributivo, tanto tra comparti diversi quanto all'interno dello stesso comparto delle Funzioni locali, per cui un funzionario in servizio presso un Comune percepisce circa 38.142 euro annui contro i 42.710 di un omologo regionale

(§ 1.11.1). Un divario che nella dirigenza si amplia ulteriormente e contribuisce a produrre un rapporto di concorrenza tra amministrazioni differenti.
È necessario intervenire su *tre leve convergenti*.

3.2.1 Ridurre il peso delle differenze retributive

La prima è retributiva: occorre attenuare le segnalate differenziazioni retributive riconoscendo la maggiore polivalenza funzionale richiesta e il sovraccarico di lavoro derivante dalla contrazione degli organici. Il rapporto tra spesa per investimenti e dipendenti nell'area "Pianificazione urbanistica ed edilizia" è passato da 152.000 a 361.000 euro per addetto tra il 2017 e il 2024 (§ 1.11.3): a questo incremento di responsabilità dovrebbe corrispondere un adeguamento delle condizioni economiche, anche attraverso indennità specifiche legate alla complessità gestionale dell'ente. Si rende a tal proposito necessario un intervento al primo livello contrattuale o, in alternativa, un meccanismo perequativo di fonte legislativa. La contrattazione decentrata può svolgere un ruolo nella previsione di appositi interventi di *welfare* integrativo: misure ormai consolidate nel settore privato — previdenza complementare, sanità integrativa, sostegno alla genitorialità — possono contribuire a trattenere negli enti locali le competenze non facilmente sostituibili, con un costo per il datore di lavoro pubblico tendenzialmente inferiore a quello di un equivalente incremento retributivo.
La praticabilità di un simile percorso è tuttavia condizionata da *due nodi che restano oggi irrisolti*.
Da un lato, l'orientamento del Ministero dell'economia e delle finanze tende ad assimilare le risorse destinate al *welfare* integrativo a quelle destinate al *trattamento accessorio*, comprimendone i margini di utilizzo: un'impostazione da valutare considerando la differente incidenza delle due voci sul bilancio del datore di lavoro pubblico. Dall'altro, permane il vincolo di legge che àncora il fondo per il salario accessorio alla spesa registrata nell'anno 2016, che, nonostante la previsione di alcune deroghe successive, contribuisce a rendere meno appetibili numerose posizioni, spesso destinate a profili altamente qualificati.

3.2.2 Valorizzare a certe condizioni il lavoro agile

La seconda leva riguarda le condizioni di lavoro.
L'estensione del *lavoro agile negli enti locali* — dove coinvolge appena il 12% del personale contro il 70% delle amministrazioni centrali (§ 2.5) — può costituire un fattore di attrattività complementare, in particolare per profili in fasi avanzate del percorso professionale e per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.
Va tuttavia evitata la riduzione del lavoro agile a leva di attrattività generalizzata, e in particolare

la sua proposizione automatica per i profili in ingresso. L'inserimento dei neoassunti in un'organizzazione complessa — soprattutto nelle amministrazioni di minori dimensioni — richiede *un periodo significativo di presenza in servizio*, funzionale all'apprendimento delle procedure, alla costruzione di relazioni professionali con i colleghi e all'acquisizione di quella conoscenza organizzativa.
In questa prospettiva, il lavoro agile va concepito come *strumento di organizzazione del datore di lavoro pubblico*, da modulare in funzione delle esigenze del servizio e delle caratteristiche della singola unità organizzativa. La sua piena efficacia presuppone una dirigenza in grado di gestire per obiettivi: una capacità che, allo stato, non può essere data per acquisita e che richiede investimenti specifici in formazione e selezione, di cui si tratta nel § 3.3.
Inoltre, il D.L. 25/2025 ha esteso ai diplomati negli ITS Academy la possibilità di reclutamento, già prevista dal D.L. 44/2023 per giovani laureati *under* 30, mediante contratto di *apprendistato della durata massima di trentasei mesi*, finalizzato alla successiva stabilizzazione (§ 2.1.1): si tratta di una misura potenzialmente efficace per immettere competenze tecniche negli enti locali, ma la sua efficacia dipenderà dalla capacità dei comuni di offrire condizioni di lavoro competitive anche dopo la conversione del contratto a tempo indeterminato.

3.2.3 Rafforzare la cooperazione intercomunale per la condivisione di personale specializzato

La terza leva è organizzativa. La *diffusione delle politiche di esternalizzazione* documentata nel § 1.11 ha determinato un impoverimento della capacità amministrativa interna.
Per invertire questa tendenza, *è necessario rafforzare le forme di cooperazione intercomunale* (Unioni di Comuni, convenzioni) che *consentano di condividere personale specializzato* tra più enti, raggiungendo soglie di organico sufficienti a garantire la qualità dei servizi e a ridurre il sovraccarico individuale.
Il modello del distacco a favore dei Comuni con meno di cinquanta dipendenti, introdotto dall'art. 3-*bis*, D.L. 25/2025, costituisce un primo passo in questa direzione, ma ha portata limitata.
In prospettiva, il Portale inPA potrebbe integrare una sezione dedicata specificamente alle posizioni negli enti locali, con funzionalità di *matching* che valorizzino la prossimità territoriale e le preferenze dei candidati; si tratta di un meccanismo che, unito alle *reserve list* proposte nel § 3.1.2, potrebbe consentire ai Comuni di ridurre i tempi di sostituzione del personale in uscita.

3.3. Formazione: dalla logica dell'adempimento alla gestione integrata delle competenze

Fondamentale proseguire nell'innalzare consistenza e qualità dei processi di formazione del personale pubblico.

3.3.1 Quaranta ore obbligatorie: rendere effettivo l'investimento formativo

L'inversione di tendenza registrata nel § 1.9.2 — il raddoppio delle giornate di formazione erogate — e l'innalzamento dell'obbligo formativo a quaranta ore annue *pro capite* disposto dalla Direttiva del 14 gennaio 2025 (§ 2.3.1) segnano un progresso significativo.
Tuttavia, il dato effettivo del 2023 — circa due giornate di formazione per dipendente, equivalenti a quindici-sedici ore — è ancora distante dal *target* dichiarato e molto lontano dagli standard dei sistemi più performanti.
È necessario che l'obbligo delle quaranta ore sia accompagnato da meccanismi di effettività: il monitoraggio sistematico delle ore erogate per ciascuna amministrazione, la pubblicazione dei dati di adempimento in formato aperto, e l'inclusione della quota di formazione effettivamente erogata tra gli indicatori di *performance* organizzativa nel PIAO (§ 2.3).
Occorre inoltre superare la logica del mero adempimento formale, ancora diffusa in molte amministrazioni: la formazione non è un costo da minimizzare, ma *una leva di gestione del personale* che, se ben utilizzata, è in grado di potenziare e valorizzare le risorse umane a disposizione. In questo senso, è opportuno che l'impianto formativo sia strettamente legato alle esigenze dell'ente inteso come organizzazione, secondo una logica di maggiore coerenza e omogeneità con le finalità operative dell'amministrazione.
Il principio cardine, in questa materia, dovrebbe essere chiaramente affermato: la formazione del personale pubblico è funzionale alle finalità organizzative dell'amministrazione, non alla crescita culturale del singolo. Un modello immediatamente replicabile è l'iniziativa britannica *One Big Thing*, promossa dal *Government Campus*: nel 2023, 212.000 *civil servants* hanno completato oltre 500.000 ore di formazione sulla *data literacy*; nel 2024, il tema è stato l'innovazione; nel 2025, l'intelligenza artificiale, con un *e-learning* di sessanta minuti obbligatorio per tutti. Questa formula — una campagna annuale tematica che combina *e-learning*, conversazioni di *team* e sperimentazione pratica — potrebbe essere adottata come complemento alla formazione strutturata su Syllabus, a costi contenuti e con un impatto culturale significativo.

3.3.2 Il bilancio formativo individuale: trasformare Syllabus in infrastruttura di gestione delle competenze

La piattaforma Syllabus ha raggiunto risultati significativi (§ 2.3.2): 9.739 amministrazioni aderenti, quasi 748.000 dipendenti registrati, un profilo di utenza che corrisponde alle fasce più esposte al rischio di obsolescenza delle competenze. L'OCSE ha incluso Syllabus tra i casi di studio analizzati nel rapporto *Developing Skills for Digital Government* (febbraio 2024), esaminan-

done il modello di rilevazione dei fabbisogni e la struttura per aree di competenza nell'ambito di una ricognizione delle pratiche più avanzate condotta su dieci paesi membri.
La sfida è ora duplice: assicurare la *sostenibilità finanziaria* della piattaforma oltre il PNRR e avviarne l'evoluzione da strumento di formazione trasversale a *infrastruttura integrata di gestione delle competenze*.
Utile, in questa prospettiva, la creazione di un *bilancio formativo individuale per ciascun dipendente pubblico*.
Il meccanismo funzionerebbe nel modo seguente. A ciascun dipendente viene associato un profilo digitale delle competenze, alimentato dalla piattaforma Syllabus e aggiornato automaticamente al completamento di ogni percorso formativo. Sulla base della ricognizione triennale delle competenze, il dirigente responsabile individua i *divari tra le competenze possedute dal dipendente e quelle richieste dal ruolo*, definendo un *piano formativo personalizzato*.
Il dipendente accumula un monte ore formativo annuo — che la Direttiva del 14 gennaio 2025 ha fissato in un minimo di quaranta ore — spendibile in parte su Syllabus per le competenze trasversali (digitali, linguistiche, manageriali) e in parte per formazione esterna certificata sulle competenze tecnico-specialistiche proprie del profilo professionale; in caso di mobilità tra amministrazioni, il profilo delle competenze e il monte ore residuo seguono il dipendente, evitando duplicazioni e perdite di informazione.
Il modello di riferimento è il *Conto Personale di Formazione* francese (*Compte Personnel de Formation*), applicato al settore pubblico dal 2017: ciascun lavoratore accumula venticinque ore annue fino a un massimo di centocinquanta ore, con piena trasferibilità tra settore pubblico e privato.
L'OCSE ha rilevato nel 2025 che quattordici dei ventisette Stati membri dell'UE stanno pianificando, sperimentando o gestendo conti individuali di apprendimento, in attuazione della Raccomandazione del Consiglio dell'UE del giugno 2022.
L'Italia, adottando il bilancio formativo individuale, si inserirebbe in questa tendenza europea con un vantaggio specifico: la disponibilità di un'infrastruttura già operativa — Syllabus — su cui costruire il sistema, senza dover partire da zero.
Per rendere il bilancio formativo effettivo, è necessario che Syllabus sia collegato ai sistemi di gestione delle risorse umane delle singole amministrazioni e alla *programmazione dei fabbisogni nel PIAO* (§ 2.4). In questo modo, i percorsi formativi individuali confluirebbero nella sezione del PIAO dedicata alla formazione, consentendo al dirigente di verificare lo stato di avanzamento dei piani formativi della propria struttura e al Dipartimento della Funzione pubblica di monitorare in forma aggregata l'adempimento dell'obbligo formativo su scala nazionale.

L'inclusione della quota di formazione effettivamente erogata tra gli indicatori di *performance* organizzativa del PIAO — proposta già formulata nel § 3.3.4 — completerebbe il quadro, trasformando la formazione da costo da minimizzare a investimento misurabile e rendicontabile.

3.3.3 PerFormaPA e Risorse in Comune: garantire continuità oltre il PNRR

I progetti PerFormaPA e Risorse in Comune (§ 2.3.3) sono ancora nelle fasi iniziali di attuazione: il primo ha ammesso a finanziamento 180 progetti per circa 7,5 milioni di euro; il secondo ha registrato l'adesione di 1.851 comuni, con la fase di acquisti in avvio nel primo trimestre 2026. Il dato di adesione di Risorse in Comune — oltre il 92% della platea potenziale — conferma l'entità del fabbisogno di rafforzamento degli enti locali, ma la sfida reale è verificare se le risorse stanziate si tradurranno in un effettivo rafforzamento della capacità amministrativa o se, in assenza di interventi strutturali sulla *retention* del personale, il beneficio resterà transitorio.
Per i Comuni tra 5.000 e 25.000 abitanti — dove il 61% dei dipendenti ha un'età compresa tra i 50 e i 64 anni e il 70% non è in possesso di una laurea (§ 1.11) — è necessario che la formazione erogata attraverso Risorse in Comune sia accompagnata da misure di contesto: incentivi alla permanenza in servizio, politiche retributive differenziate e un rafforzamento dei poli formativi territoriali della SNA (§ 2.3.4), che rappresentano lo strumento più diretto per portare competenze di alto livello nelle amministrazioni locali.
La sfida è garantire la continuità di questi interventi anche dopo la conclusione del ciclo PNRR.

3.3.4 Riconnettere la valutazione della *performance* e la formazione: scindere la premialità economica dalle valutazioni del personale e valorizzare quelle dell'unità organizzativa

Gli attuali *sistemi di misurazione e valutazione della performance dei dipendenti pubblici* presentano problematiche strutturali che ne limitano l'efficacia come strumenti di gestione del capitale umano. Il problema principale, ampiamente documentato, è il tendenziale appiattimento delle valutazioni sui livelli massimi: nella prassi, le schede di valutazione individuale si concentrano in un intervallo ristretto fra il 95 e il 100 per cento del punteggio attribuibile, con scarsa differenziazione fra valutati e con un sostanziale svuotamento della funzione gestionale dell'istituto.
A ciò si aggiungono dubbi sulla specificità e sulla concreta misurabilità degli obiettivi assegnati, in particolare nelle amministrazioni di minori dimensioni, dove l'obbligo di costruire sistemi di valutazione individuale articolati — concepiti per organizzazioni di scala media o grande — si traduce in un onere amministrativo non proporzionato.
La distorsione si è prodotta, in larga misura, per effetto del *legame stretto fra valutazione indi-*

viduale e premialità economica. La consapevolezza che dalla valutazione discenda direttamente l'erogazione di una quota retributiva ha indotto i valutatori a comportamenti accomodanti, riducendo l'esercizio valutativo a un adempimento formale.
Sarebbe pertanto opportuno valutare un'attenuazione di tale legame, restituendo alla valutazione individuale la sua *funzione propria di strumento di gestione del personale*: rilevazione delle competenze possedute e dei *gap* rispetto al ruolo, definizione di percorsi formativi personalizzati nell'ambito del bilancio formativo individuale (§ 3.3.2), individuazione delle posizioni in cui il dipendente può proseguire il percorso professionale, identificazione delle situazioni in cui sia opportuno un riposizionamento. La valutazione, in questa prospettiva, diventerebbe *uno strumento di gestione dei dipendenti*, non di giustificazione dell'erogazione di un premio.
Parallelamente, andrebbe valorizzata la *dimensione organizzativa della performance*, già contemplata nell'ordinamento dalla riforma del 2009, ma rimasta in larga parte priva di applicazione effettiva. Una quota della premialità economica potrebbe essere ancorata agli *esiti della valutazione dell'unità organizzativa di appartenenza*, anziché alla sola valutazione individuale.
Tale riequilibrio produrrebbe almeno tre effetti: indurrebbe i componenti della struttura a cooperare per il conseguimento dell'obiettivo collettivo, attenuerebbe le distorsioni della dinamica relazionale fra valutatore e valutato, restituirebbe centralità al risultato dell'organizzazione rispetto alla *performance* del singolo.
Resta in ogni caso da affrontare il nodo, di natura organizzativa, della *capacità di valutare della dirigenza pubblica*. Il fenomeno dell'appiattimento non discende soltanto dall'assetto normativo, ma anche da una diffusa difficoltà dei dirigenti a esercitare la funzione valutativa nei confronti dei propri collaboratori; si tratta per vero di una funzione che richiede un investimento di tempo, una capacità di osservazione continuativa nel corso dell'anno e l'assunzione consapevole della responsabilità del giudizio. È un profilo che attiene al tema più ampio della professionalizzazione della classe dirigente pubblica, di cui si tratta al § 3.4. Una via complementare potrebbe consistere nel rafforzamento, all'interno delle amministrazioni di maggiori dimensioni, di *strutture dedicate alla gestione delle risorse umane*, in grado di affiancare la dirigenza di linea nel processo valutativo senza tuttavia sostituirla nella titolarità del giudizio[61].

3.3.5 L'intelligenza artificiale come strumento di lavoro: dalla *AI literacy* alla sperimentazione operativa

Uno studio di FPA *Data Insight* ha rilevato che il 57 % dei dipendenti pubblici (circa 1,85 milioni) svolge attività fortemente esposte all'IA[62], ossia potenzialmente integrabili con strumenti di

intelligenza artificiale. L'art. 14, L. 132/2025 e le Linee Guida AgID (determinazione n. 17/2025) hanno definito il quadro normativo di riferimento (§ 2.5), mentre la Direttiva del 14 gennaio 2025 ha introdotto l'obbligo di *AI literacy* per tutti i dipendenti.
Il passaggio dalla cornice normativa all'effettivo utilizzo richiede tuttavia interventi concreti.
In primo luogo, è necessario che il programma formativo sull'IA pubblicato su Syllabus nel dicembre 2024 sia *esteso e differenziato per livelli* — base, intermedio, avanzato — e per profili professionali, con *percorsi specifici per i dirigenti* chiamati a governare l'introduzione dell'IA nelle proprie strutture.
In secondo luogo, occorre avviare *sperimentazioni controllate* in un numero limitato di amministrazioni, identificando i processi a maggiore potenziale di integrazione — dalla redazione di atti e documenti all'analisi di dati e alla risposta a quesiti dei cittadini — e misurandone i risultati in termini di efficienza, qualità e soddisfazione dell'utenza.
In terzo luogo, è indispensabile che la strategia IA di ciascuna amministrazione sia *integrata nel PIAO* (§ 2.4), coerentemente con quanto previsto dalle Linee Guida AgID, e che la ricognizione triennale delle competenze includa specificamente le competenze digitali e di IA.

3.4 Dirigenza: un corpo unitario per una nuova classe dirigente della Repubblica

Il regime della dirigenza pubblica è cruciale perché l'Amministrazione possa attrarre elevate professionalità e perché emerga un corpo di élite della Repubblica che concorra alla diffusione tra i tanti e diversi enti pubblici di buone pratiche, la condivisione dei migliori modelli organizzativi, la riduzione dei robusti divari di capacità amministrativa.

3.4.1 Le criticità dell'attuale modello: responsabilità senza leve, carriera senza mobilità

Il PNRR è intervenuto sulle quote di accesso e sul percorso formativo iniziale (§ 2.3.4).
Tuttavia, il modello italiano presenta criticità strutturali che ne limitano l'attrattività e l'efficacia.
A fronte di *elevate responsabilità amministrative e contabili*, i dirigenti dispongono di un potere effettivo limitato sulle leve gestionali (risorse umane e finanziarie).
La crescita professionale incerta e una prospettiva remunerativa meno competitiva rispetto al settore privato concorrono a *ridurre l'attrattività della carriera dirigenziale per i giovani talenti*.

3.4.2 Un corpo unico di dirigenti della Repubblica: i modelli britannico, olandese e francese

In primo luogo, va valutata l'istituzione di un *corpo unitario di dirigenti della Repubblica*, quale *infrastruttura istituzionale comune a tutte le amministrazioni pubbliche*.

In questo schema, il dirigente non sarebbe più incardinato in modo permanente all'interno di uno specifico ente, ma verrebbe di volta in volta assegnato a strutture differenti, in linea con le esperienze internazionali più avanzate.

Tre modelli stranieri meritano particolare attenzione per gli aspetti replicabili nel contesto italiano. Il *Senior Civil Service* britannico conta, secondo le statistiche più recenti (2025), tra i 6.700 e i 7.500 dirigenti apicali a seconda della definizione adottata — meno del 2% dei circa 516.000 dipendenti pubblici — con retribuzioni gestite centralmente e un ricambio post-elettorale tra i più bassi dell'OCSE**,** garantito dalla supervisione della *Civil Service Commission*, organo indipendente, sulle nomine dei Segretari permanenti dei ministeri.

L'*Algemene Bestuursdienst* (ABD) olandese, creata nel 1995, comprende circa 1.900 posizioni dirigenziali senior con un *Topmanagementgroep* di circa 70 posizioni apicali nominate con decreto reale; l'elemento più innovativo è la *mobilità obbligatoria*, con mandato quinquennale rinnovabile una sola volta e obbligo di cambiare posizione ogni sette anni. Il datore di lavoro formale è il Ministro dell'Interno, non il Ministero ospitante, il che attenua il campanilismo dipartimentale.

Infine, la *riforma francese* che ha sostituito l'ENA con l'INSP (1° gennaio 2022) ha fatto confluire, a partire dal 1° gennaio 2023, circa 6.000 quadri superiori nel nuovo *corps des administrateurs de l'État*, eliminando l'accesso diretto ai *grands corps* al termine del concorso e introducendo una parte variabile della retribuzione fino al 30 % legata ai risultati.

La praticabilità di un corpo unitario dei dirigenti della Repubblica a livello nazionale incontra, tuttavia, alcuni *ostacoli*, di cui le esperienze passate offrono evidenza puntuale.

Il primo è di natura *costituzionale*: l'autonomia organizzativa delle Regioni e degli enti locali, riconosciuta agli articoli 117 e 118 della Costituzione e oggetto di una giurisprudenza costituzionale consolidata, renderebbe quantomeno necessaria un'intesa con le Regioni.

Il secondo è di natura economica: la disomogeneità retributiva fra comparti, ampiamente documentata nel § 1.3, rende la mobilità *de facto* unidirezionale — verso le amministrazioni a maggiore retribuzione — e svuota il senso di un corpo unico chiamato a circolare in entrambe le direzioni.

Alla luce di questo quadro, è ragionevole concentrare l'orizzonte della riforma sulle sole amministrazioni centrali, fatta eccezione per i profili a marcata specializzazione tecnica (archeologi, ingegneri, profili sanitari) per i quali la mobilità è oggettivamente limitata dalla natura delle competenze. Anche in questa versione circoscritta, l'istituzione del corpo unico richiede in via preliminare una revisione dei livelli retributivi che attenui la differenziazione fra ministeri e che riallinei la proporzione fra prima e seconda fascia.

3.4.3 Reclutamento nazionale, formazione comune, mobilità e nuovi modelli organizzativi

Il reclutamento avverrebbe mediante un concorso nazionale unico, sull'esempio dell'attuale corso-concorso SNA, con prove orientate a competenze manageriali, economiche, giuridiche e digitali, fatta eccezione per le figure dirigenziali maggiormente tecniche, per le quali si rendono necessarie procedure concorsuali differenziate.
Il *colloquio orale* assumerebbe grande rilievo per la valutazione delle competenze trasversali, dell'attitudine all'incarico dirigenziale e delle *eventuali esperienze pregresse*, anche nel settore privato.
Al reclutamento seguirebbe una *formazione iniziale omogenea* — sul modello del percorso INSP francese di ventiquattro mesi con tirocini internazionali — volta a creare una *cultura manageriale comune e interdisciplinare*, con insegnamenti di *policy design*, gestione delle risorse umane, *public procurement*, analisi dei dati e intelligenza artificiale.
In costanza di servizio, sarebbe imprescindibile un *percorso di formazione continua obbligatoria*, con la previsione di aggiornamenti periodici correlati alle transizioni in corso.
L'assenza di un ente di appartenenza fisso favorirebbe lo svolgimento di esperienze in realtà diverse, contribuendo alla *diffusione di buone pratiche* e alla *contaminazione tra modelli organizzativi*, con un effetto particolarmente rilevante per la *riduzione del divario di capacità amministrativa tra amministrazioni*.

3.5 Valutare prima di legiferare: la Previsione dell'Impatto sulla Macchina Amministrativa (PRIMA)

È importante che si sappia *misurare* — già al momento di approvazione di riforme legislative ad alto impatto amministrativo — *le reali possibilità di risposta dell'Amministrazione*.

3.5.1 L'attuabilità come dimensione trascurata della qualità normativa

Con riferimento all'elaborazione di nuove politiche pubbliche, la dimensione dell'attuazione delle misure legislative è ancora considerata un aspetto secondario, da affrontare *ex post* attraverso decreti attuativi o circolari. Il costo amministrativo reale di una norma emerge solo quando la legge è già in vigore e le possibilità di intervento correttivo sono limitate. Il risultato è un sistema normativo che genera ritardi, incertezza interpretativa e un sovraccarico amministrativo difficilmente sostenibile, con effetti particolarmente gravi per le amministrazioni più piccole; le stesse che, come documentato nel § 1.10, presentano i profili più critici in termini di personale e capacità organizzativa.

Gli strumenti esistenti — l'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), disciplinata dall'art. 14, L. 246/2005 e dal DPCM 169/2017, e la Verifica di Impatto della Regolamentazione (VIR) — non hanno colmato questa lacuna. La consultazione pubblica condotta dal DAGL nel 2024-2025 ha confermato le criticità: l'84% dei partecipanti ha ritenuto necessaria una riforma delle esenzioni dall'obbligo di AIR, e il 90% ha chiesto una maggiore collaborazione tra le amministrazioni coinvolte nel processo di valutazione.

3.5.2 PRIMA valutare l'impatto sulla macchina amministrativa, poi legiferare

Nell'ambito dell'analisi di impatto della regolamentazione, si potrebbe valutare l'introduzione di uno strumento denominato *Previsione dell'Impatto sulla Macchina Amministrativa* (PRIMA), che, affiancando il processo legislativo fin dalle sue prime fasi, renda immediatamente comprensibile l'impatto di ciascun intervento normativo sulla macchina amministrativa chiamata a darvi attuazione. Lo strumento PRIMA dovrebbe stimare *ex ante*, prima dell'adozione dell'intervento normativo: la capacità amministrativa delle strutture coinvolte; i nuovi adempimenti richiesti e il personale necessario per svolgerli; il tempo medio richiesto dalle nuove misure; i costi indiretti che ricadrebbero sui destinatari. Lo strumento sarebbe a disposizione anzitutto degli uffici legislativi dei Ministeri e del DAGL nella fase di predisposizione dei testi normativi, ma potrebbe essere reso accessibile anche alle commissioni parlamentari nella fase di esame dei disegni di legge, con il supporto tecnico del NUVIR — il Nucleo di valutazione dell'impatto della regolamentazione istituito presso il DAGL — come garante della qualità metodologica.

Il contributo dell'intelligenza artificiale può rendere questo strumento concretamente praticabile. Il rapporto OCSE *Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions* (giugno 2025), basato sull'analisi di duecento casi d'uso reali in undici funzioni fondamentali di governo, indica che l'IA può automatizzare e migliorare processi quali l'analisi delle politiche, la valutazione d'impatto della regolamentazione e la redazione normativa, e individua un potenziale ancora in larga parte inesplorato per valutazioni più ambiziose.

Tra le esperienze internazionali in fase più avanzata figura il progetto — ancora in sviluppo — del Centro servizi del Governo federale per la qualità della regolazione (*Dienstleistungszentrum der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung*,) dell'Ufficio federale di statistica tedesco (*Statistisches Bundesamt*): il sistema utilizza l'apprendimento automatico per stimare i costi di adempimento generati da nuove norme, attraverso un processo articolato in quattro fasi: identificazione automatica dei passaggi normativi che influenzano i costi, mediante estrazione strutturata dai testi giuridici; predizione delle modifiche che alterano gli oneri; classificazio-

ne della magnitudine dell'impatto in basso o alto; e, per i casi a basso impatto, stima automatizzata. Per i casi ad alto impatto, la valutazione resta affidata all'analisi umana, garantendo un presidio di qualità proporzionato alla rilevanza della stima. Il rapporto OCSE segnala peraltro che il progetto tedesco affronta ancora criticità aperte: la struttura dei dati estratti, la comprensibilità dei testi giuridici, la qualità delle fonti, la *explainability* delle variabili utilizzate e la coerenza tra banche dati diverse.

L'obiettivo non è sostituire il giudizio degli analisti, ma concentrare le risorse umane sulle stime ad alto impatto, liberando capacità per l'approfondimento qualitativo là dove esso è più necessario.

Note

1 RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Conto Annuale*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma, 2026 (dati aggiornati al 2024).

2 OCSE, *Government at a Glance 2025*, giugno 2025.

3 Ragioneria Generale dello Stato, *Conto Annuale,* cit.

4 OCSE, *Government at a Glance 2025*, cit., p. 169.

5 FPA Data Insight, *Lavoro Pubblico 2025*, settembre 2025.

6 RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Il costo del lavoro pubblico*, documento allegato al *Conto Annuale*, cit.

7 FPA Data Insight, *Lavoro Pubblico 2025*, cit.

8 RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *La spesa per redditi da lavoro dipendente: confronto tra Francia, Germania, Italia Regno Unito e Spagna,* documento *"Confronti Internazionali",* allegato al *Conto Annuale*, cit. Dati elaborati su base AMECO (Commissione Europea, DG ECFIN), aggiornamento 12 dicembre 2025.

9 OCSE, *Government at a Glance 2025*, cit.

10 RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Conto Annuale,* cit.

11 FPA Data Insight, *Lavoro Pubblico 2025*, cit. Elaborazione FPA su dati *Conto Annuale* RGS.

12 FPA Data Insight, *Lavoro Pubblico 2025*, cit.

13 FPA Data Insight, *Lavoro Pubblico 2025*, cit.

14 FPA Data Insight, *Lavoro Pubblico 2025*, cit. Il comparto Sicurezza-Difesa comprende le Forze armate e le Forze dell'ordine (personale in regime di diritto pubblico).

15 OCSE, *Government at a Glance 2025*, cit.

16 FORMEZ PA, *Rapporto 2022 - La selezione di personale per le PA*, a cura di V. Testa e V. Bosdari, 2022.

17 Sul tema della distribuzione di genere dei dipendenti pubblici, si consulti l'apposita pagina *web* del Conto annuale.

18 FPA Data Insight, *Lavoro Pubblico 2025*, cit., p. 23.

19 L. 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. riforma Madia) e D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

20 In particolare, tra il 2020 e il 30 giugno 2022, il Formez PA ha gestito 168 bandi di concorso, di cui 124 nel biennio 2021-2022 (fonte: FORMEZ PA, *La selezione di personale per le pubbliche amministrazioni*, cit., p. 15).

21 *Ibidem*.

22 *Ibidem*.

23 *Ibidem*.

24 In continuità con tale disposizione, il disegno di legge recante "*Disposizioni in materia di sviluppo della carriera dirigenziale e della valutazione della performance del personale dirigenziale e non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni*", presentato dal Ministro per la Pubblica amministrazione alla Camera dei Deputati il 10 luglio 2025 e approvato in via definitiva al Senato della Repubblica il 30 giugno 2026, mira a sostituire la procedura comparativa prevista dalla disciplina vigente con un percorso di sviluppo di carriera subordinato al conferimento di un incarico dirigenziale temporaneo e alla successiva valutazione delle competenze effettivamente dimostrate

nello svolgimento delle funzioni. La riforma si pone quindi l'obiettivo di delineare un modello volto a coniugare la valorizzazione delle professionalità interne con una verifica concreta delle capacità manageriali richieste per l'esercizio delle funzioni dirigenziali.

25 MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, *Relazione sui dati raccolti attraverso l'anagrafe delle prestazioni*, 2023.

26 ISTAT, *Rapporto sulle Istituzioni pubbliche 2024. Caratteristiche e cambiamenti dal terzo censimento permanente*, 2024, p. 28.

27 Elaborazione *FPA Data Insight* su dati del *Conto annuale* della Ragioneria Generale dello Stato.

28 FPA Data Insight, *Lavoro Pubblico 2025*, cit.

29 IFEL, *Il personale dei Comuni italiani*, edizione 2026, p. 11.

30 I dati sono tratti da CORTE DEI CONTI, *Relazione sul costo del lavoro pubblico*, 2025, p. 85.

31 IFEL, *Il personale dei Comuni italiani*, cit., p. 27.

32 Si fa riferimento all'art. 12, D.L. 14 giugno 2021, n. 82, conv., con modificazioni, in L. 4 agosto 2021, n. 109).

33 IFEL, *Il personale dei Comuni italiani*, cit., p. 33.

34 IFEL, *Rapporto sul personale dei Comuni italiani – Anteprima dei principali risultati per la stampa,* 2026.

35 *Ibidem*.

36 Si tratta, in particolare, della Riforma 2.1 Accesso e reclutamento, della Riforma 2.2 Buona amministrazione e Semplificazione e della Riforma 2.3 Competenze e carriere. Nell'apposita pagina web del Dipartimento della Funzione pubblica è disponibile un'infografica delle misure di competenza del Dipartimento stesso, con il riferimento dettagliato delle risorse stanziate. La revisione del Piano approvata dal Consiglio dell'Unione europea nel dicembre 2023, successivamente integrata dalla modifica del maggio 2024, ha portato il quadro complessivo a 614 obiettivi. Cfr. FPA *Data insight, Lavoro Pubblico 2025*, cit.

37 D.L. 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni in L. 29 aprile 2024, n. 56.

38 D.L. 14 marzo 2025, n. 25, art. 1, convertito con modificazioni in l. 9 maggio 2025, n. 69. Si segnala che già il D.L. 22 aprile 2023, n. 44 prevedeva, all'art. 3-*ter*, che le amministrazioni potessero assumere, nel limite del 10% delle facoltà assunzionali esercitabili e fino al 31 dicembre 2026, giovani laureati *under* 30 mediante contratti di lavoro a tempo determinato di apprendistato di durata massima di trentasei mesi, con la possibilità di essere stabilizzati al termine con contratto a tempo indeterminato.

39 D.P.R. 16 giugno 2023, n. 82, «*Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, concernente norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi*», pubblicato in G.U. n. 150 del 29 giugno 2023, in vigore dal 14 luglio 2023. Il regolamento dà attuazione all´art. 3, comma 6, D.L. 30 aprile 2022, n. 36, convertito in L. 29 giugno 2022, n. 79.

40 FORMEZ PA, *Rapporto 2022 sulla selezione del personale nelle Pubbliche Amministrazioni*, cit. Il dato si riferisce alla durata media complessiva dalla pubblicazione del bando alla pubblicazione della graduatoria per i concorsi avviati prima del 2020.

41 Art. 11, comma 4, del d.P.R. 487/1994, come novellato dal d.P.R. 82/2023. Si segnala che il previgente art. 11, comma 5, del d.P.R. 487/1994 prevedeva un termine analogo («*sei mesi dalla data di effettuazione delle prove scritte*»), ma senza obbligo di pubblicazione dei tempi effettivi né conseguenze specifiche per l´inosservanza; la novella ha aggiunto l´obbligo per le amministrazioni di pubblicare «*sul proprio sito istituzionale il dato relativo alla durata*

effettiva di ciascun concorso svolto», introducendo una forma di *accountability* prima assente.

42 Art. 35-*ter*, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dall'art. 2, D.L. 9 giugno 2021, n. 80. L'obbligo esclusivo di pubblicazione sul Portale inPA a decorrere dal 1° luglio 2023 è stabilito dall'art. 1, comma 4, D.L. 22 giugno 2023, n. 75, convertito in L. 10 agosto 2023, n. 112.

43 CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti parlamentari*, *A.C. 2511*, Relazione illustrativa, p. 3.

44 Per il *Government Recruitment Service* si veda UK Civil Service, *Annual Report and Accounts 2023-24*. Per l'EPSO, European Commission, *Talent Management in the EU Institutions: The Way Forward*, 2024.

45 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - 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*, Roma, 10 gennaio 2022.

46 Sub-investimento 2.3.1: Investimenti in istruzione e formazione. Le otto linee di intervento sono: L1. Rafforzare le competenze per la transizione digitale della PA; L2. Rafforzare le competenze per la transizione ecologica e amministrativa e per l'innovazione della PA; L3. Promuovere e supportare lo sviluppo di Comunità di pratica; L4. Promuovere la formazione dei neoassunti e lo sviluppo di competenze manageriali e specialistiche per le figure apicali; L5. Supportare lo sviluppo di percorsi formativi professionalizzanti e la valorizzazione di buone pratiche; L6-L8: monitoraggio, valutazione e assistenza tecnica.

47 Direttiva del Ministro per la Pubblica amministrazione del 14 gennaio 2025, in materia di formazione e valorizzazione del capitale umano delle pubbliche amministrazioni.

48 DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, Piattaforma Syllabus, Programma formativo «*Intelligenza artificiale nella PA*», dicembre 2024.

49 OECD, *Developing Skills for Digital Government*, OECD *Working Papers on Public Governance*, n. 73, 2024.

50 DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Avviso PerFormaPA*, ottobre 2024.

51 I relativi atti di ammissione al finanziamento possono essere consultati nell'apposita pagina *web* del Formez.

52 DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Comunicato «Ampia partecipazione all'Avviso Risorse in Comune»*, dicembre 2025.

53 Il primo polo è stato costituito con Protocollo d'Intesa del 15 dicembre 2023 tra il Ministro per la Pubblica Amministrazione, la SNA, la Regione Calabria e l'Università degli Studi «*Mediterranea*» di Reggio Calabria. Per un quadro aggiornato dei poli attivi: SNA, Portale istituzionale, sezione «*Poli formativi territoriali*».

54 CONSIGLIO DI STATO, Sezione Consultiva, parere 2 marzo 2022, n. 506, sullo schema di d.P.R. recante «Individuazione e abrogazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione ai sensi dell'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80».

55 DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Linee Guida per il PIAO e Manuali operativi*, dicembre 2025, disponibili sul portale piao.dfp.gov.it.

56 OSSERVATORIO *SMART WORKING*, POLITECNICO DI MILANO, *Torna a crescere lo Smart Working: 3,57 milioni di lavoratori in Italia, ma non è ancora al massimo potenziale*, 2025.

57 L. 23 settembre 2025, n. 132, «*Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale*», pubblicata in G.U. n. 223 del 25 settembre 2025, in vigore dal 10 ottobre 2025, art. 14. Il comma 2 precisa: «*L'utilizzo dell'intelligenza artificiale avviene in funzione strumentale e di supporto all'attività provvedimentale, nel rispetto dell'autonomia e del potere decisionale della persona che resta l'unica responsabile dei provvedimenti e dei procedimenti in cui sia stata utilizzata l'intelligenza artificiale*».

58 AGID, Determinazione n. 17/2025, *Linee Guida per l'adozione dell'IA nella Pubblica Amministrazione*, 17 febbraio 2025.

59 Il dato è tratto dall'*Osservatorio sui lavoratori pubblici* realizzato dal Coordinamento Generale Statistico Attuariale dell'INPS (2025).

60 Un esempio significativo è rappresentato dai cosiddetti concorsi RIPAM, gestiti da Formez PA per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica. Questi concorsi aggregano i fabbisogni di personale di più amministrazioni, sia centrali sia periferiche, in procedure selettive unificate, consentendo economie di scala e una maggiore standardizzazione dei processi di reclutamento. Tra i casi più rilevanti si segnalano i concorsi banditi per il rafforzamento delle amministrazioni coinvolte nell'attuazione del PNRR e quelli per il reclutamento di funzionari destinati a Ministeri e Agenzie fiscali.

61 Si pone in questa direzione il testo del già citato disegno di legge recante "*Disposizioni in materia di sviluppo della carriera dirigenziale e della valutazione della performance del personale dirigenziale e non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni*", approvato in via definitiva al Senato della Repubblica il 30 giugno 2026 (§ 1.7.3). Con la finalità ultima di spostare il baricentro della valutazione dalla mera verifica del rispetto di procedure e adempimenti ad una misurazione più concreta dei risultati ottenuti e del valore pubblico generato, si segnalano due linee direttrici su cui si intende intervenire con la riforma in parola. Sotto una prima prospettiva, si mira a valorizzare maggiormente i risultati conseguiti dalle strutture nel loro complesso (*performance* organizzativa), nella misura in cui la qualità dei servizi pubblici dipende soprattutto dalla capacità delle organizzazioni di operare in modo efficace. In questo senso, la *performance* viene maggiormente collegata agli impatti effettivamente prodotti sulle comunità amministrate e alla capacità delle amministrazioni di generare valore pubblico. Sotto una seconda prospettiva, la riforma intende contrastare la tendenza diffusa tra i dirigenti ad appiattire le valutazioni dei propri collaboratori verso l'alto, proponendo un rafforzamento della corrispondenza tra il trattamento retributivo collegato alla *performance* e la valutazione conseguita, oltre ad una limitazione, sul modello della riforma Brunetta intervenuta nel 2009, dei "punteggi apicali" in una misura non superiore al 30 per cento delle valutazioni effettuate per ciascuna categoria o qualifica.

62 FPA *Data Insight*, *L'impatto dell'intelligenza artificiale sul pubblico impiego*, maggio 2024.

CAPITOLO 2

Appalti pubblici e partenariato: qualificazione, specializzazione, centralizzazione, innovazione e formazione

Il sistema di committenza pubblico è centrale per il funzionamento economico e sociale del Paese. Ha un rilevante peso economico: il valore degli appalti di importo pari o superiore a 40.000, pari a 169,9 miliardi nel 2019, è salito a 309,7 miliardi nel 2025, ben oltre il 10% del PIL. Incide sul benessere collettivo, concorrendo a garantire infrastrutture e servizi essenziali (sanità, mobilità), e sulla capacità di attuare investimenti strategici. Inoltre, attraverso il partenariato, può mobilitare risorse e competenze private nella realizzazione di progetti ad alto contenuto innovativo. Può concorrere alla modernizzazione dello stesso sistema produttivo; può contribuire alla riduzione dei divari sociali e occupazionali, anche tramite specifiche clausole nei bandi di gara.

Sono note le più importanti criticità. In primo luogo, i tempi per quanto in miglioramento: a fronte dei circa 279 giorni in Italia nel periodo 2018-2022 (a fronte di 102 in Francia, 84 in Germania e 180 in Spagna), si stimano 158,63 giorni per il 2023, 188,65 giorni per il 2024, 106,47 giorni nel 2025 (dato, quest'ultimo, in aggiornamento). Tra le debolezze principali: l'eccessiva frammentazione delle stazioni appaltanti, che riduce il potere negoziale e genera carenze di competenze e maggiori costi amministrativi, l'insufficiente digitalizzazione e formazione del personale. A ciò si è aggiunta — prima del Codice del 2023 — una instabilità normativa significativa (oltre 800 modifiche al Codice 2016 in circa sette anni).

Per attenuare alcune delle indicate fragilità sono stati avviati già in passato processi di razionalizzazione: la qualificazione delle stazioni appaltanti e la centralizzazione degli acquisti. La prima, in concreto avviata con il PNRR e il Codice 2023, ha ridotto drasticamente il numero delle stazioni appaltanti (da 38.393 nel 2020 a 3.823 al 20 febbraio 2026). La seconda, incentrata su Consip e soggetti aggregatori, ha prodotto risparmi e maggiore efficienza, ma ha subito un rallentamento per la mancata estensione, dal 2018 e fino allo scorso aprile, delle

categorie merceologiche alle quali si applica e per la sospensione degli obblighi di acquisto centralizzato, oltre che per criticità nella programmazione dei fabbisogni, nella concorrenza e nella trasparenza dei dati di utilizzo e performance.

Il PNRR e il Codice 2023 hanno inoltre promosso la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti, con l'obbligo di piattaforme interoperabili e la tracciabilità dei processi, riducendo drasticamente le procedure cartacee (dal 45% nel 2023 al 3% nel 2024 fino all'1% nel 2025). Parallelamente, è stata avviata una strategia di rafforzamento del capitale umano, con percorsi formativi attivati dal febbraio 2024 per progettazione e affidamento e dal 1° gennaio 2025 per la fase di esecuzione.

Alla luce dei progressi compiuti, è necessario consolidare e sviluppare il sistema lungo quattro direttrici: rafforzare la qualificazione e specializzazione delle stazioni appaltanti, creando reti di competenza per fasi, filiere di mercato, modelli contrattuali (per esempio, partenariato) e professionalizzando i RUP, anche con l'istituzione di un albo o registro; rilanciare la centralizzazione degli acquisti come leva di innovazione; potenziare la digitalizzazione e l'uso dell'intelligenza artificiale in tutte le fasi del ciclo contrattuale; investire nella formazione specialistica e manageriale per sostenere l'evoluzione del settore.

1 Lo scenario

Per diverse ragioni, il *public procurement* è un settore cruciale per il Paese.

1.1 Il valore economico prima e dopo il PNRR

In primo luogo, per le sue dimensioni.
I numeri sono stati in forte crescita negli ultimi anni, anche per effetto della spinta dovuta alle gare e aggiudicazioni legate al Piano nazionale di ripresa e resilienza.
È utile, in questa prospettiva, fornire dati riferiti dapprima al periodo precedente alla crisi pandemica e, subito dopo, quelli degli ultimi mesi.
Nel giugno 2020, la Relazione dell'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) indicava in 169,9 miliardi di euro il valore complessivo degli appalti di importo pari o superiore a 40.000 euro (che richiedono qualche forma di gara), banditi nel 2019: un valore superiore del 22,9% rispetto al 2018 e del 69% rispetto al 2016, data di entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici precedente a quello approvato nel marzo 2023.
Una crescita, quindi, costante dopo la battuta d'arresto del 2016 dovuta al cambio di Codice.
La crescita aumenta in modo significativo negli anni successivi con un balzo in avanti soprattutto tra il 2022 e il 2023, coincidente con il periodo nel quale si è dovuto provvedere all'affidamento della gran parte degli appalti finanziati dal PNRR.
Con i 271,8 miliardi di euro nel 2024, il valore degli appalti è ben oltre il 10% del PIL nazionale[1].
Il dato del 2024, per quanto in diminuzione rispetto al 2023 (283 miliardi), è superiore di circa il 65,9% rispetto al 2019, del 36,4% rispetto al 2021.
Nel 2025, l'importo degli appalti pubblici ha raggiunto i 309, 7 miliardi di euro segnando una crescita del +13,9 % rispetto all'anno precedente[2].

1.2 Il rilievo infrastrutturale e sociale. La centralità per l'assorbimento delle politiche europee

Il dato relativo al valore complessivo delle procedure di appalto non è tuttavia sufficiente a dare atto del rilievo economico e sociale del settore.
In primo luogo — e si tratta di constatazione scontata — attraverso il sistema della committenza pubblica si affidano a privati prestazioni necessarie per lo sviluppo infrastrutturale del Paese (tra cui anche opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica), così come per il soddisfacimento di fondamentali bisogni sociali, per esempio nei settori della sanità, dell'assistenza sociale o della mobilità.

Il corretto funzionamento del settore, la tempestività delle procedure, la qualità delle prestazioni ottenute attraverso il sistema di committenza pubblica, sono già per questo decisivi: in gioco non è la sola competitività economica, ma i livelli di benessere sociale del Paese.
In una prospettiva più ampia, il corretto funzionamento del sistema della committenza pubblica condiziona la capacità del Paese di attuare ambiziosi piani di investimenti pubblici, in particolare di trasmettere politiche europee supportate da rilevanti risorse finanziarie. Lo stesso *Next Generation EU* e il Piano nazionale di ripresa e resilienza hanno richiesto una innalzata capacità di assorbimento dei sistemi nazionali, ponendo in fibrillazione quelli che non dispongono di un'adeguata capacità di programmazione, progettazione, affidamento e controllo di robusti investimenti pubblici.

1.3 L'importanza della committenza pubblica nel mobilitare i privati per progetti innovativi

È utile, infine, considerare che si rafforzerà nei prossimi anni la necessità di utilizzare istituti e modelli giuridici che consentano di innalzare i livelli quantitativi e qualitativi degli investimenti nel perseguire rilevanti obiettivi di rilancio dell'economia, soprattutto laddove sono in gioco esigenze d'avanzata innovazione.
In questa prospettiva, il modello concessorio e, più in generale il partenariato pubblico-privato, ha già consentito allo Stato o agli enti territoriali di avvalersi non solo delle risorse economiche dei privati — chiamati a realizzare investimenti talvolta rilevanti, per esempio relativi alla realizzazione, manutenzione e tenuta in sicurezza di alcune tratte autostradali, di metropolitane, ospedali, parcheggi, termovalorizzatori, ecc. — ma anche di competenze manageriali, tecniche, gestionali specialistiche, utili soprattutto per progetti a contenuto altamente innovativo.
Lo stesso Piano nazionale di ripresa e resilienza, oltre ad indicare il partenariato pubblico-privato come modello da seguire per specifici progetti appositamente finanziati (ad esempio, il Polo Strategico Nazionale, la Piattaforma nazionale di Telemedicina), lo cita come potenziale strumento "per operare un effetto leva", in grado di aumentare l'impatto del Piano stesso e di agevolare la realizzazione di interventi di pubblica utilità.
Se ben usati, il modello concessorio e il partenariato possono quindi aiutare l'Italia a superare — almeno in parte — le difficoltà di spesa per investimento che da tempo si registrano, non dovute a ragioni solo finanziarie.
Come si indicherà al successivo § 3.1.3, il partenariato pubblico-privato è uno strumento complesso, richiede competenze elevate e specialistiche.

Ci sarebbe bisogno, quindi, nell'organizzazione della committenza pubblica, di meno frammentazione, innalzata qualità, centri di eccellenza (si rinvia al successivo § 3.1.).

1.4 Una leva per creare innovazione e rafforzare settori strategici

Un funzionante sistema di committenza pubblica è decisivo per un'ulteriore ragione, messa di recente in evidenza dal Presidente Mario Draghi[3].

In un contesto geopolitico nel quale è necessario colmare dipendenze e ritardi che l'Europa intera (non solo l'Italia) ha accumulato rispetto ad altre aree del mondo, gli appalti pubblici possono essere una *leva importante per creare mercati*.

In altri Paesi, del resto, nuovi mercati — e cambiamenti epocali nella produttività dei sistemi economici – sono stati promossi con interventi in parte pubblici: Internet (*Defense Advanced Research Projects Agency* — USA), SIRI (progetto sviluppato sempre in ambito militare), GPS (Dipartimento della Difesa USA), *touch screen* (ricerca in ambito pubblico USA).

Ancorché con riferimento agli appalti UE, è stato proposto di destinare una quota del relativo ammontare (pari al 16% del PIL dell'UE) alle industrie europee, creando una domanda stabile di innovazione e rafforzando i settori strategici (*cloud* europeo e IA verticale; prodotti *clean-tech* come l'acciaio e l'alluminio verdi; *chip* per la difesa).

Con riferimento ai settori in cui la scala è determinante, è stato anche messo in risalto che norme armonizzate possono favorire la standardizzazione e sostenere cicli di investimento lunghi e ad alta intensità di capitale.

Anche a livello nazionale, sistemi centralizzati di committenza pubblica possono costituire una leva di modernizzazione del sistema produttivo (si rinvia al § 3.2.1.

1.5 Le debolezze del settore: i tempi

Sono da tempo note, peraltro, le principali criticità del settore, così come le cause degli affanni. Un rilievo preminente assumono, come si dirà, in uno all'incertezza normativa e ad una certa dose di formalismo applicativo, alcune condizioni di tipo organizzativo e strutturale: *numero delle stazioni appaltanti, inadeguata dotazione informatica*, non diffuse ed elevate *competenze tecniche dei dipendenti*. Qualsiasi ricetta, anche la più ambiziosa, deve fare i conti con la situazione di partenza, fino a qualche anno fa molto critica, ora solo in parte migliorata.

Quanto ai *tempi*, per un recente studio dell'Anac, la situazione italiana è in miglioramento negli ultimi anni, ma il divario rispetto a quel che accade in altri Paesi è significativo.

Nel periodo 2018-2022, i tempi delle procedure di appalto più complesse — nelle quali l'ag-

giudicazione è basata sulla valutazione del miglior rapporto qualità — prezzo — sono stati in Italia mediamente di 279 giorni, a fronte di 102 in Francia, 84 in Germania e 180 in Spagna.
Per le procedure più semplici, basate sul solo minor prezzo, si impiegano in media 195 giorni in Italia, a fronte di 145, 95 e 54 giorni di Spagna, Francia e Germania.
I dati registrati per le annualità successive mostrano una situazione in netto miglioramento, con dati che sono più vicini a quelli europei. Considerando il tempo complessivo fino alla stipula del contratto si registra un tempo medio di 158,63 giorni per il 2023, di 188,65 giorni per il 2024 e infine di 106,47 giorni nel 2025, dato quest'ultimo che dovrà essere aggiornato in considerazione delle procedure avviate nel 2025 e concluse nel 2026 per cui sarà inevitabilmente oggetto di revisioni al rialzo[4].
Sulla durata complessiva di una procedura di gara, poi, incidono molto i cosiddetti *tempi di attraversamento*, quelli cioè che intercorrono nel passaggio da una fase procedurale a quella successiva (per esempio, progettazione e aggiudicazione).
Non a caso il PNRR prevede, tra gli obiettivi più significativi, quello della riduzione dei tempi tra pubblicazione del bando e aggiudicazione dell'appalto, oltre che di quelli che intercorrono tra aggiudicazione e realizzazione dell'infrastruttura.
L'obiettivo è infatti, per la fase di affidamento di ridurre di almeno il 20 % il tempo rispetto all'indicatore di rapidità delle decisioni del 2018 (pubblicato nel quadro di valutazione del mercato unico dell'UE per i contratti superiori alla soglia di cui alle direttive dell'UE sugli appalti pubblici); quanto alla velocizzazione della fase di esecuzione, ulteriori interventi sono stati previsti nella misura M1C1 97 *ter*[5].
Nello stesso Codice dei contratti pubblici del 2023, del resto, il tempo, in uno al buon rapporto qualità-prezzo della prestazione da affidare, concorre a dare contenuto al principio di apertura, quello di risultato.

1.6 La tumultuosa produzione normativa e il formalismo applicativo

Come anticipato, l'incertezza del sistema delle regole causata dal continuo cambiamento della disciplina di riferimento è considerata fattore di debolezza del sistema economico.
Il settore dei contratti pubblici è tra quelli più interessati da una produzione normativa incessante e tumultuosa.
Le numerosissime modifiche (ne sono state calcolate oltre 800 in circa sette anni di vigenza del Codice dei contratti pubblici del 2016) non hanno certo agevolato il compito delle amministrazioni e delle stesse imprese, chiamate ad orientarsi nell'applicazione di una disciplina

già di per sé complessa, peraltro in continua trasformazione.
All'incertezza normativa si è di frequente accompagnata (ed in parte ne è stata l'effetto) una tendenza delle Amministrazioni ad assumere in sede applicativa atteggiamenti formalistici in funzione difensiva, compresa la tendenza a considerare subvalente rispetto agli obiettivi della committenza l'osservanza talvolta formale del principio di concorrenza.

1.7 L'importanza della capacità amministrativa secondo un recente studio della Banca d'Italia

Senonché, quale che sia il livello di complicazione normativa e amministrativa, il settore dei contratti pubblici presenta un grado elevato di difficoltà richiedendo una conoscenza profonda non solo delle regole e delle procedure, ma anche dei settori di mercato, dei fornitori, delle prestazioni da acquistare.
La qualità e capacità amministrativa sono cruciali.
Utilizzando un ampio insieme di dati relativi ai tempi di progettazione, aggiudicazione ed esecuzione delle opere pubbliche nel periodo 2012-2024, un recente studio condotto in Banca d'Italia ha rilevato che *i tempi di svolgimento delle procedure variano sensibilmente tra le diverse amministrazioni*; la qualità delle amministrazioni e dei loro dirigenti "*influenza la qualità della progettazione e il monitoraggio dei lavori – fattori che possono spiegare la speditezza dell'esecuzione – e, non ultimo, la selezione delle imprese più efficienti*". Lo stesso studio, concentrandosi sui *casi più gravi di fallimento dei processi di appalto*, rappresentati dalle opere incompiute, rileva che le amministrazioni più capaci presentano una minore probabilità di incorrere in tali esiti, principalmente perché riescono a ridurre il rischio di carenze di finanziamento e di problemi tecnici — verosimilmente grazie a una migliore pianificazione — e risultano inoltre meno esposte alle insolvenze delle imprese appaltatrici, probabilmente in virtù di una selezione più accurata dei contraenti.
Secondo l'analisi citata, tale eterogeneità è determinata in larga misura dai livelli di capacità amministrativa, sia dell'amministrazione considerata nel suo complesso sia dei singoli funzionari preposti, in particolare il responsabile unico del progetto (RUP) [6]. È pertanto decisivo, come si dirà ai §§ 2 e 3, puntare sul rafforzamento delle strutture amministrative preposte e sulla professionalizzazione di chi ne fa parte.

1.8 La polverizzazione e la debolezza delle stazioni appaltanti

Rinviando al successivo § 1.10 per l'analisi della capacità e della formazione dei singoli fun-

zionari, le principali criticità dell'organizzazione della committenza pubblica italiana attengono alla frammentazione e alla debolezza delle stazioni appaltanti: *sono troppe e molte non hanno le competenze adeguate*.

Si tratta evidentemente di un ostacolo all'efficienza del settore.

Primo, perché *riduce il potere negoziale della pubblica amministrazione* nei confronti delle imprese del settore: il rischio di pagare molto di più e di un inutile dispendio di soldi pubblici è statisticamente elevato.

Secondo, perché pone un enorme *problema di expertise*, non essendo pensabile che siano presenti, all'interno di decine di migliaia di stazioni appaltanti, adeguate professionalità e competenze, invece necessarie per gestire gare complesse, conoscere mercati sempre in evoluzione, valutare le offerte tecniche delle imprese.

Terzo, perché *genera alti costi amministrativi*, dovuti, fra l'altro, alla stessa moltiplicazione delle gare da gestire per l'affidamento dei contratti.

La debolezza in esame, dovuta alla polverizzazione e alla frequente inadeguatezza delle stazioni appaltanti, rischia, peraltro, di acuirsi a fronte di una *legislazione a maggiore complessità applicativa*, quale è quella del nuovo Codice dei contratti pubblici approvato nel 2023 in attuazione dello stesso PNRR.

Con l'intento di riassegnare il giusto valore agli spazi di discrezionalità e valutazione dell'Amministrazione, il Codice riconosce infatti centralità a principi non privi di una certa elasticità (primi tra tutti i principi del risultato e della fiducia).

Una legislazione per principi, e ancor prima la complessità tecnica ed economica dell'attività di committenza pubblica esigono un'amministrazione all'altezza, un'amministrazione di qualità.

1.8.1 Le politiche pubbliche sperimentate in passato per professionalizzare gli uffici appaltanti

Per attenuare questa importante fragilità che l'organizzazione italiana della committenza pubblica presenta non sono mancati del resto tentativi di razionalizzazione del settore.

Fondamentalmente, tra il 2014 e il 2016 il legislatore ha scelto due strade per porre ordine nella giungla degli appalti pubblici: la qualificazione delle migliaia di stazioni appaltanti e la centralizzazione degli acquisti.

Sono due rimedi tra loro diversi, per quanto complementari (si rinvia al successivo § 2., e, per le prospettive, al § 3.1).

1.8.2 Il tentativo del 2016 di qualificare le stazioni appaltanti

Nel 2016 – con il Codice dei contratti pubblici precedente a quello del 2023– era stato già com-

preso che per gestire gli appalti fossero necessari alcuni *standard* minimi di qualità delle amministrazioni.
Una qualità che presuppone ancora una volta molti requisiti: primo, la *professionalità dei dipendenti* preposti al settore e la loro capacità quindi di progettare, gestire gare complesse, monitorare la corretta esecuzione del contratto; secondo, la *disponibilità di piattaforme telematiche* nella gestione delle procedure di gara; terzo, un'*esperienza specifica* nel condurre gare in taluni settori, anziché in altri.
In particolare, l'art. 38 del Codice dei contratti pubblici del 2016 prevedeva che un decreto del Presidente del Consiglio avrebbe dovuto definire, per l'appunto, i requisiti di capacità che gli uffici appaltanti delle amministrazioni devono possedere; quelle che ne fossero risultate prive avrebbero dovuto rivolgersi agli uffici appalti delle amministrazioni "qualificate" (o alle centrali di committenza, tra le quali la legge inseriva anche i provveditorati per le opere pubbliche, per estendere il meccanismo agli appalti di lavori).
L'intento era di fare in modo che a gestire gli appalti fossero le sole realtà amministrative "capaci" di farlo. Senonché, il decreto non è stato mai adottato dai Governi successivi, le stazioni appaltanti non si sono ridotte, anzi sono aumentate.
Nel 2020 erano attive in Italia – secondo l'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (Ausa) – 38.393 stazioni appaltanti, rispetto alle 36.784 del 2017. Numeri che testimoniano quanto ancora ci fosse da fare per attuare un processo di riforma, pure avviato da molti anni.
Si consideri che l'elenco delle pubbliche amministrazioni redatto annualmente dall'Istat ne enumera circa 10.000: ciò vuol dire che molte amministrazioni avevano al loro interno più unità preposte alla conclusione dei contratti.
È così fallito l'obiettivo virtuoso del rafforzamento strutturale del settore.
I numeri, come vedremo, sono ora in via di significativa riduzione per effetto di misure introdotte dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e, in attuazione dello stesso, dal nuovo Codice dei contratti pubblici approvato nel 2023 (si rinvia al successivo § 2. per le misure messe in campo dal PNRR e dal Codice dei contratti pubblici del 2023, e al § 3. per alcune prospettive per una qualificazione più sostanziale e una specializzazione delle stazioni appaltanti).

1.8.3 La centralizzazione degli acquisti: i soggetti aggregatori

Centralizzare gli acquisti significa che, per alcune categorie di prodotti, solo pochi soggetti specializzati, dotati di un'adeguata conoscenza dei mercati di riferimento, oltre che delle

procedure, e di maggiore potere di contrattazione con le imprese di settore, possono fare le gare e provvedere all'acquisto di quel che è necessario a soddisfare i bisogni di migliaia di amministrazioni.

È il sistema di Consip partecipata dal Mef e dei soggetti aggregatori a livello territoriale. Le altre amministrazioni non possono acquistare in proprio quei beni e servizi, ma devono rivolgersi ai fornitori che hanno vinto le gare bandite da Consip o dalle centrali regionali, acquistando quindi tutte al medesimo prezzo ottenuto con le gare uniche. È un meccanismo particolarmente diffuso in ambito sanitario.

Prima del 2014, le convenzioni Consip riguardavano solo 8 categorie merceologiche, tra cui telefonia, elettricità, carburanti. Per il resto, gli acquisti continuavano a essere gestiti dalle migliaia di stazioni appaltanti che allora operavano.

Nel 2014 fu impressa una spinta alla centralizzazione degli acquisti.

Con il D.L. 66/2014 è stato così previsto che gli acquisti di alcune categorie merceologiche dovessero essere fatti solo da Consip e da ulteriori 34 centrali di committenza (i soggetti aggregatori), e destinati a sostituire gli acquisti fino a quel momento fatti dalle oltre 36.000 stazioni appaltanti operanti sul territorio nazionale, in astratto tenute, quindi, a rivolgersi alle imprese scelte con gara da quelle centrali di committenza.

Ai soggetti aggregatori era infatti affidato il compito di gestire gare e stipulare contratti e accordi con i fornitori per conto e a beneficio delle altre amministrazioni pubbliche, limitatamente a talune categorie di beni e servizi individuati con apposito decreto del Presidente del Consiglio.

In base al decreto-legge citato, infatti, ogni anno un decreto del Presidente del Consiglio individua e aggiorna le categorie merceologiche e le soglie per le quali tutte le amministrazioni devono servirsi degli strumenti di acquisto e di negoziazione standardizzati (convenzioni, accordi quadro, mercato elettronico della pubblica amministrazione, sistema di acquisto dinamico, ecc.) messi a disposizione da Consip e dai soggetti aggregatori.

Elemento chiave della riforma del 2014 fu, inoltre, la costituzione del cosiddetto *Tavolo dei soggetti aggregatori*, quale strumento di coordinamento dell'attività di queste centrali di committenza.

Una componente del disegno di riforma importante, avendo il compito di omogeneizzare – con l'adozione di linee guida distinte per categorie merceologiche – modalità e requisiti con cui i diversi soggetti aggregatori devono condurre le procedure di acquisizione.

1.8.3.1 A che punto è la centralizzazione? Il promettente avvio del sistema degli acquisti centralizzati

Il modello, almeno inizialmente, ha in parte funzionato.
Innanzitutto, nei primi anni è stato esteso il catalogo dei beni e servizi per i quali gli acquisti avrebbero dovuto essere effettuati in modo centralizzato, a opera, cioè, di Consip e degli altri soggetti aggregatori.
Nel dicembre 2015 sono state individuate 19 categorie merceologiche di beni e servizi per le quali le amministrazioni hanno l'obbligo di acquisto centralizzato; con successivo Dpcm 11 luglio 2018, le categorie sono diventate 25, per una spesa pubblica di circa 19 miliardi, dei quali 8 per farmaci.
I risultati sono stati almeno in parte incoraggianti.
Nel 2019 si è avuta una riduzione dei prezzi unitari del 22%. Applicando questa riduzione al valore dei contratti del periodo 2016-2018, pari a circa 37,6 miliardi, si è stimato un risparmio potenziale di 8,1 miliardi, di cui 3,3 con i contratti attivati al 2018 e 4,8 con quelli attivati dal 2019.

1.8.3.2 Le criticità successive

Non sono mancate, tuttavia, criticità nel concreto funzionamento e sviluppo del modello.
In primo luogo, il *processo di estensione delle categorie merceologiche* alle quali applicare l'obbligo delle amministrazioni di acquistare tramite Consip e soggetti aggregatori si è arrestato. Dal 2019 le categorie merceologiche sono state ampliate solo lo scorso aprile[7].
Soprattutto, per effetto di un intervento legislativo del 2019 il sistema di centralizzazione degli acquisti non si è evoluto.
Esso presuppone infatti che le amministrazioni abbiano *l'obbligo di rivolgersi alle imprese che hanno vinto le gare indette da Consip o dai soggetti aggregatori*. Quest'obbligo è stato tuttavia sospeso per i Comuni non capoluogo nel 2019. La sospensione, originariamente prevista fino al dicembre 2020, è stata prorogata per alcuni anni.
A ciò si aggiunga che si registra un *deficit di trasparenza* dei dati relativi al concreto andamento del Programma di razionalizzazione degli acquisti attuato tramite Consip e gli altri soggetti aggregatori.
Se quelli relativi agli acquisti di Consip sono raccolti dal Mef e pubblicati, altrettanto non avviene per gli altri soggetti aggregatori, sui cui siti è indicato il valore complessivamente aggiudicato dal loro insieme, ma non gli importi dei beni e servizi effettivamente acquistati

dalle amministrazioni. È possibile quindi verificare solo in parte se, laddove previsto dalla legge, le amministrazioni acquistino realmente tramite gli strumenti attivati da Consip e soggetti aggregatori. La stessa banca dati dell'Anac contiene dati sul valore delle gare bandite dai principali soggetti aggregatori. Si tratta, tuttavia, di un dato non sufficiente a cogliere appieno il reale andamento del sistema di centralizzazione degli acquisti. Le gare bandite dalle centrali di acquisto regionali, in gran parte riguardanti prodotti farmaceutici, si concludono senza che intervenga l'aggiudicazione in un numero non irrilevante di casi. Il che rende non agevole ricostruire l'effettiva dimensione dell'operato dei soggetti aggregatori.
In alcuni casi, inoltre, l'ANAC ha rilevato come l'organizzazione e la strutturazione dei processi di acquisizione dei soggetti aggregatori non fosse in linea con le migliori pratiche ed in taluni casi ha riscontrato gravi carenze di organico. Si evidenzia, infatti, che i soggetti aggregatori, nel contesto della qualificazione delle stazioni appaltanti sono dotati di una qualificazione permanente che li esonera da qualsiasi momento di analisi e valutazione obbligatorio per legge, al contrario di tutte le restanti stazioni appaltanti.

1.8.3.3 Un bilancio a dieci anni dalla riforma del 2014

Un bilancio è tuttavia in parte possibile ricorrendo ad alcuni indicatori: l'ampiezza della spesa per acquisti assicurata e realmente compiuta tramite gli acquisti del sistema Consip e dei soggetti aggregatori; i risparmi realizzati e quelli ancora possibili.
Quanto alla *spesa*, occorre in primo luogo distinguere tra spesa erogata e spesa presidiata.
Per *spesa erogata* si intende quella nei cui limiti Consip consente alle amministrazioni di acquistare beni e servizi avvalendosi di contratti dalla stessa realmente predisposti e messi quindi a disposizione; si distingue dalla *spesa presidiata*, che è quella per la quale le pubbliche amministrazioni attivano realmente, nel periodo di riferimento, almeno uno strumento messo a disposizione per gli acquisti centralizzati.
Dal 2014 al 2023 la spesa erogata è cresciuta a un tasso medio annuo del 17,7 %, sfiorando i 30 miliardi nel 2023.
Progressi nelle dimensioni della spesa erogata ci sono quindi stati, ma si tratta di numeri ben lontani rispetto alla spesa totale sostenuta dalle amministrazioni italiane per acquisti di beni e servizi.
Quanto ai *risparmi*, va in primo luogo considerato che mancano informazioni relative a una parte importante del sistema di acquisti centralizzati, quelli dei soggetti aggregatori diversi da Consip.

Per quel che riguarda l'attività di quest'ultima, è necessario distinguere tra:

- *risparmio diretto*, in concreto ottenuto dalle amministrazioni pubbliche per effetto del reale ricorso agli acquisti fatti con modalità centralizzate, utilizzando quindi gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip;
- *risparmio potenziale*, ossia quello massimo che la pubblica amministrazione realizzerebbe se tutti gli acquisti di beni e servizi oggetto delle convenzioni e accordi quadro Consip fossero fatti ai prezzi ottenuti e resi disponibili dalla stessa Consip.

Se il risparmio diretto è pari a circa 1,5 miliardi nel 2022 e nel 2023, in crescita anno per anno, quello potenziale vale almeno il doppio, ma resta astratto, realizzandosi alla condizione che tutte le amministrazioni pubbliche acquistino ai prezzi Consip.[7]

Il sistema della centralizzazione degli acquisti, riattivato nel 2024, ha quindi un alto potenziale di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica.

Nel rilanciarla occorre tenere conto di alcune criticità che si sono registrate; va, del resto, valutata la possibilità di utilizzare la centralizzazione come leva di modernizzazione industriale (si rinvia al successivo § 3.2 per alcune prospettive).

1.9 Le debolezze nella dotazione tecnologica e nella digitalizzazione del settore

Tra le debolezze del *procurement* pubblico italiano va senz'altro ricompreso il non avanzato livello di digitalizzazione che si è registrato fino all'attuale Codice dei contratti pubblici.

Da tempo, anche a livello europeo, sono stati compresi i benefici potenziali della digitalizzazione del settore: dalla fase della *programmazione*, agevolando la tracciabilità delle informazioni e l'analisi dei fabbisogni, a quella della *gara*, venendo incontro alle esigenze di *par condicio*, concorrenza, trasparenza, oltre che di inviolabilità e segretezza delle offerte, fino a quella esecutiva, garantendo un migliore monitoraggio sull'avanzamento dell'esecuzione contrattuale.

Senonché, nonostante il Codice dei contratti pubblici del 2016 promuovesse già la digitalizzazione con una serie di prescrizioni, i ritardi erano significativi.

Prima del PNRR, infatti, circa 1/3 delle procedure era ancora espletata in forma cartacea[8], non risultava adottato il decreto ministeriale che avrebbe dovuto definire le modalità di digitalizzazione delle procedure, non era stata introdotta la Banca Dati nazionale degli Operatori Economici (BDOE).

Tra le principali criticità pre-PNRR:

- la frammentazione e mancata interoperabilità: le stazioni appaltanti utilizzavano piatta-

forme telematiche eterogenee, spesso non in grado di dialogare tra loro, con conseguente complicazione dello scambio di dati e della tracciabilità delle procedure;
- la gestione frammentaria del ciclo di vita: la digitalizzazione non copriva l'intero "ciclo di vita" del contratto (dalla programmazione al collaudo), ma riguardava spesso solo la fase di pubblicazione del bando o la presentazione dell'offerta;
- il diffuso ricorso alla procedura cartacea o ibrida: molte amministrazioni, in particolare quelle locali o di minori dimensioni, continuavano a preferire o integrare sistemi tradizionali (cartacei) a causa di carenze infrastrutturali o competenze digitali insufficienti;
- i limiti della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) gestita da ANAC: l'integrazione con i dati in tempo reale delle stazioni appaltanti era incompleta, rallentando la verifica dei requisiti;
- la bassa adozione del BIM: l'uso della modellazione informativa (BIM - *Building Information Modeling*) per la progettazione e gestione delle infrastrutture era limitato e poco diffuso nelle pratiche standard di appalto.

Già nel 2020-2021, la necessità di accelerare le procedure, acuita dall'emergenza COVID-19, ha spinto il governo a definire nuove modalità di digitalizzazione (come il D.M. 148/2021), anticipando la necessità di un'infrastruttura di *e-procurement* 2.0 che il PNRR ha poi consolidato. Tuttavia, il quadro generale prima del 2021-2022 era ancora caratterizzato da una lenta transizione digitale.

Un passo in avanti verso la digitalizzazione integrale (*end-to-end*) si è avuto a partire dal 1° gennaio 2024, quando è diventata operativa l'interoperabilità tra la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) dell'ANAC e le piattaforme di approvvigionamento certificate utilizzate dalle stazioni appaltanti.

1.10 I livelli di formazione del personale

Come anticipato al § 1.7., nel condizionare la *performance* delle amministrazioni aggiudicatrici è decisiva la qualità dei singoli funzionari preposti, in particolare il responsabile unico del progetto.

Secondo il citato studio della Banca d'Italia, il livello di istruzione e l'esperienza sono fattori decisivi; a questi si aggiungono "*le conoscenze tacite, l'impegno individuale o le capacità gestionali*", per quanto questi ultimi siano determinanti più difficili da misurare. Lo stesso studio documenta come l'imposizione di requisiti professionali più stringenti per lo svolgimento di un certo ruolo (quale quello di responsabile unico del progetto) determini miglio-

ramenti nelle *performance*.
Rafforzare i meccanismi di selezione e professionalizzazione è quindi fondamentale.
Prima del PNRR la formazione dei dipendenti del settore appalti non era oggetto di programmi specifici monitorabili e rivolti ai RUP o ai funzionari degli uffici appalti. Solo a partire dal 2021 sono stati avviati programmi di formazione "massiva" nel settore dei contratti pubblici.
Solo con l'avvio di questi programmi che hanno visto in prima linea la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) si è messo in piedi un sistema di monitoraggio della formazione seguita dalle stazioni appaltanti anche ai fini della qualificazione delle stazioni appaltanti.
Fino al 2021, la figura del dipendente addetto agli appalti era spesso percepita come priva di attrattiva professionale, portando a un elevato avvicendamento (*turnover*), anche in attuazione del principio di rotazione voluto dalla disciplina di prevenzione della corruzione e a una cronica carenza di "acquirenti pubblici" esperti. Si registrava una frammentazione delle competenze anche in ragione della presenza di oltre 30.000 stazioni appaltanti che generava una polverizzazione delle competenze, con molti enti piccoli privi di uffici tecnici dedicati o personale aggiornato sulle normative europee. I dipendenti pubblici, inclusi i Responsabili Unici del Progetto (RUP), lamentavano un sovraccarico di adempimenti formali a scapito della formazione sulle competenze tecniche e gestionali necessarie per gestire gare complesse. Infine, la spesa per la formazione *pro capite* nella PA era estremamente ridotta, impedendo un aggiornamento continuo rispetto alla rapida evoluzione del Codice dei Contratti Pubblici. Un cambio di passo si è registrato a partire dal 2021 con una strategia professionalizzante che occorre ora proseguire tenendo conto dell'evoluzione tecnologica del settore e della utilità di una specializzazione (non sola qualificazione) delle stazioni appaltanti (si rinvia al § 2.4. per le misure già adottate, al § 3.4 per le prospettive).

1.11 Sintesi: le debolezze da affrontare

In sintesi, le *principali debolezze del settore* sono:
- l'incertezza normativa e le complicazioni amministrative;
- l'elevato numero delle stazioni appaltanti e la loro frequente inadeguatezza;
- la scarsa digitalizzazione delle procedure di gara e i ritardi nell'avanzamento tecnologico;
- la scarsa e non sempre idonea formazione dei soggetti preposti;
- la titubanza nel percorso di centralizzazione degli acquisti avviato nel 2014.

2 Le misure del PNRR

Di alcune di queste fragilità si è occupato il PNRR che ha ricompreso tra le riforme quella della committenza pubblica.

2.1 Il nuovo Codice dei contratti pubblici, l'importanza assegnata ai principi e la spinta per la dequotazione degli inutili formalismi

Tra le principali novità introdotte vi è il rilievo assegnato ai principi enunciati e disciplinati in apertura del Codice 2023.

La loro formulazione e la stessa collocazione in apertura dell'intero apparato normativo sottendono la scelta legislativa di passare da un sistema connotato *da una disciplina rigida e dettagliata*, a sua volta giustificata da una sfiducia per l'iniziativa delle stazioni appaltanti e dei funzionari, *ad uno che viceversa intende valorizzare gli spazi valutativi dell'amministrazione e la sua discrezionalità*, in un quadro di rinnovata fiducia.

Una posizione di indubbia centralità è assegnata ai *principi di risultato e fiducia*, come dimostrato dal fatto che sono i soli (in uno a quello dell'accesso al mercato di cui all'art. 3) che l'art. 4 considera quali criteri di cui tener conto in sede di interpretazione e applicazione dell'intera disciplina del Codice. Si è parlato di super principi.

L'art. 1 del nuovo Codice, al comma 1, codifica il principio del risultato, inteso come affidamento ed esecuzione del contratto con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, pur sempre nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza.

Quanto alla consistenza del principio, lo si è di frequente utilizzato per *dequotare le illegittimità dal sapore formale*.

Assieme, i due principi sembrano ispirare alcune non secondarie scelte che il nuovo Codice compie in altre norme. Tra queste, per citarne alcune, le novità in tema di criteri di aggiudicazione, metodo di calcolo dell'anomalia, soccorso istruttorio, *self cleaning*.

2.2 Il salto di qualità nell'organizzazione e nella capacità tecnica delle stazioni appaltanti

Senonché il principio di risultato, per quanto esplicitamente riferito dall'art. 1 all'attività, rischia di essere vanificato in assenza di un *salto di qualità nell'organizzazione e nella capacità tecnica dell'Amministrazione*.

In questa direzione tre sono le condizioni essenziali, indispensabili per il buon funzionamento della riforma:

- qualificazione;
- digitalizzazione;
- formazione.

2.2.1 La qualificazione delle stazioni appaltanti

Il Piano ha indicato, quale punto qualificante della riforma del settore, quello della *riduzione del numero delle stazioni appaltanti e della loro qualificazione*.
Lo stesso nuovo Codice del 2023 disciplina la riorganizzazione.
Come si è visto al § 1.8.1., prima del Codice del 2023, causa la mancata attuazione delle previsioni al riguardo contenute nel precedente Codice del 2016, le amministrazioni non avevano regole e standard cui attenersi nell'individuare al proprio interno le strutture organizzative preposte a gestire le gare per i beni e i servizi da acquistare. Così, un Comune avrebbe potuto avere anche numerosi e distinti centri di acquisto, per esempio uno per ciascuno degli assessorati.
Ora, invece, le gare possono essere indette e gestite dalle sole stazioni appaltanti qualificate dall'Anac.
La qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza rappresenta uno strumento per garantire che le procedure di acquisto siano gestite da amministrazioni realmente in grado di farlo con competenza, efficienza e responsabilità. La qualificazione va, quindi, intesa non come un adempimento formale, ma come meccanismo di garanzia in quanto consente di valutare la capacità delle amministrazioni di operare nel mercato degli appalti e di assicurare che le funzioni più complesse siano affidate a soggetti dotati delle competenze necessarie.
Il sistema della qualificazione del Codice del 2023 prevede che le amministrazioni che non dispongono ancora dei requisiti necessari possono avvalersi delle centrali di committenza o di altre amministrazioni qualificate promuovendo la cultura della cooperazione istituzionale e valorizzando il tema dell'aggregazione[9].
Salvo alcune strutture che il Codice considera qualificate per legge, senza dunque una valutazione dell'Anac (Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, Consip S.p.a., Invitalia S.p.a., Difesa servizi S.p.a., Agenzia del demanio, soggetti aggregatori di cui abbiamo prima parlato, Sport e salute S.p.a.), tutte le altre strutture devono chiedere e conseguire un atto con cui l'Anac, verificato il possesso di alcuni requisiti, le dichiara qualificate, ossia abilitate a gestire gare per l'affidamento di contratti pubblici.

Il Codice distingue, peraltro, tre fasce di importo ai fini della qualificazione, richiedendo requisiti crescenti a seconda che si debbano gestire gare per affidare servizi e forniture fino alla soglia di 750.000 euro o lavori fino a 1 milione di euro (qualificazione di primo livello; L3 - SF3), servizi e forniture fino a 5 milioni di euro o lavori fino alla più alta soglia europea (qualificazione intermedia o di secondo livello; L2 - SF2), servizi, forniture o lavori senza limiti di importo (qualificazione avanzata o di terzo livello; L1 SF1).

Sta funzionando questo sistema di qualificazione?

In parte sì. I primi risultati sono stati positivi.

Al 20 febbraio 2026, sono risultate qualificate 3.823 stazioni appaltanti, in via ordinaria o con riserva per le fasi di progettazione e affidamento. Di queste, il 60,3% ha ottenuto la qualificazione sia per il settore dei lavori sia per quello dei servizi e delle forniture; il 17,5% risulta qualificato esclusivamente per i lavori, mentre il restante 22,2% opera unicamente nel comparto servizi-forniture[10]. Dal 1° gennaio 2025 le stazioni appaltanti qualificate per la progettazione e l'affidamento sono qualificate anche per l'esecuzione per i corrispondenti livelli di qualifica.

Accanto alla qualificazione per la progettazione e l'affidamento, va considerato l'andamento delle *qualificazioni per la fase di esecuzione dei contratti*, avviata a partire dal 1° gennaio 2025 e decisiva per garantire che quanto previsto nei documenti contrattuali si traduca in opere, servizi e forniture effettivamente realizzati secondo tempi, costi e standard di qualità attesi. Va infatti considerato che la fase esecutiva, a differenza delle fasi di progettazione e affidamento, raramente viene delegata all'esterno, perché richiede una "vicinanza" fisica al luogo in cui il contratto si realizza e perché espone l'amministrazione a responsabilità amministrative e contabili dirette.

Alla data del 20 febbraio 2026, i dati ANAC mostrano 2379 amministrazioni qualificate per l'esecuzione dei lavori e 2489 qualificate per l'esecuzione di servizi e forniture. Questi dati per l'esecuzione vanno sommati al numero dei soggetti qualificati per la fase di progettazione e affidamenti che di diritto sono qualificati anche per l'esecuzione.

Esaminando i numeri delle stazioni appaltanti qualificate è evidente la notevole riduzione se si considerano i dati del passato.

Il sistema sta in qualche modo raggiungendo il primo degli obiettivi perseguiti, quello della riduzione quantitativa.

Quella diretta alla riduzione quantitativa delle stazioni appaltanti deve essere tuttavia intesa come prima fase di un processo più lungo e ambizioso. Come ammesso dalla stessa Anac,

molte strutture, pure con qualificazione conseguita, continuano a presentare significative fragilità, perché sottodimensionate e non pronte, quindi, ad assicurare la necessaria ricognizione preventiva dei fabbisogni, l'adeguata pianificazione, la corretta progettazione e gestione delle gare, il puntuale controllo su quel che accade a contratto concluso, in particolare sul rispetto degli obblighi assunti dal contraente privato (si rinvia, per le prospettive al successivo § 3.1.).

2.2.2 La digitalizzazione delle procedure di gara

Nel percorso di digitalizzazione della P.A. grande rilievo assume l'esperienza in corso nel settore dei contratti pubblici[11].

Tra gli obiettivi più rilevanti del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza vi è stato proprio quello di "*definire le modalità per digitalizzare le procedure per tutti gli appalti pubblici e concessioni e definire i requisiti di interoperabilità e interconnettività*" (M1C1-70). Il PNRR, in particolare, indica l'obiettivo di realizzare un Sistema Nazionale di *e-Procurement* che concorra a realizzare "*la digitalizzazione completa delle procedure di acquisto fino all'esecuzione del contratto (*Smart Procurement*), (che) deve essere interoperabile con i sistemi gestionali delle pubbliche amministrazioni e prevedere l'abilitazione digitale degli OE, sessioni d'asta digitali, machine learning per l'osservazione e l'analisi delle tendenze, CRM evoluto con funzioni di* chatbot, digital engagement e status chain" (M1C1-75). Proprio questa *milestone* ha guidato il legislatore delegato nella introduzione della digitalizzazione dell'intero ciclo del contratto.

La digitalizzazione rappresenta, anche in ragione dei tempi in cui è stato scritto, una delle novità più importanti del nuovo Codice dei contratti pubblici, che punta a combinare l'utilizzo di tecnologia con una rinnovata visione del procedimento amministrativo per dare trasparenza, efficienza, tracciabilità. In particolare, il nuovo Codice ha introdotto una serie di norme volte a digitalizzare l'intera procedura dei contratti pubblici: l'obiettivo è eliminare procedimenti cartacei o manuali e realizzare documenti nativi digitali attraverso l'uso obbligato di piattaforme digitali. Per la prima volta, un'intera sezione del Codice degli appalti è dedicata alla digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici (articoli 19-36), introducendo un modello di gestione delle procedure fondato sull'interoperabilità dei sistemi informatici, sull'utilizzo di piattaforme digitali certificate e sull'attuazione del principio del "*once only*", cioè della richiesta unica dei dati.

La piena attuazione del modello varato dal nuovo Codice dei contratti richiede non solo investimenti tecnologici, ma anche un profondo cambiamento organizzativo e culturale. E così le

stazioni appaltanti, a partire dalla data di entrata in vigore della disciplina in tema di digitalizzazione (1° gennaio 2024) sono state chiamate a rivedere i propri processi interni, ad adottare misure adeguate di sicurezza informatica e a investire nella formazione del personale, affinché le competenze necessarie alla gestione delle procedure digitali fossero effettivamente presenti e diffuse.

In particolare, la digitalizzazione del ciclo di vita del contratto comporta per le amministrazioni una serie di obblighi e di opportunità:

- l'utilizzo esclusivo di *piattaforme certificate*, interoperabili con la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP);
- la gestione digitale di atti, comunicazioni, verifiche e controlli;
- la *tracciabilità completa* dei flussi informativi;
- la riduzione dei margini di discrezionalità non motivata e dei rischi di errore.

Per dare una idea del cambiamento che attualmente sta interessando il Paese va considerato che le procedure cartacee sono passate dal 45% del 2023 al 3% nel 2024 e all'1% nel 2025. I dati positivi del 2024 e 2025 si riferiscono ad adesioni ad accordi quadro stipulati negli anni precedenti, quando la digitalizzazione non era ancora obbligatoria.

2.2.3 Banca dati nazionale dei contratti pubblici

La Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP, art. 62 *bis*, del d. lgs. 82 del 2005), è l'infrastruttura tecnologica centrale dell'ecosistema nazionale di *e-procurement*. La titolarità esclusiva della Banca dati è attribuita all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). La funzione non è meramente archivistica, ma sistemica: costituire il punto di convergenza e di integrazione dei flussi informativi relativi all'intero ciclo contrattuale.

La prospettiva è di realizzare un vero e proprio "portale unico" dei contratti pubblici, in grado di valorizzare il patrimonio infrastrutturale e informativo già detenuto dall'Autorità e di trasformarlo in un sistema dinamico di interoperabilità tra piattaforme. In questo senso, la BDNCP rappresenta il fulcro di un modello organizzativo che supera la frammentazione delle banche dati e delle comunicazioni, sostituendolo con un sistema unitario fondato sullo scambio automatico e strutturato delle informazioni.

Il funzionamento effettivo della Banca dati presuppone, però, un costante e tempestivo flusso informativo da parte delle stazioni appaltanti, degli enti concedenti e delle società *in house*, chiamati a trasmettere, mediante le piattaforme telematiche certificate, le informazioni individuate dall'Autorità. Il popolamento sistematico dei dati, che non si è registrato in modo costante,

soprattutto con riguardo alla fase di esecuzione, anche dopo l'avvio della digitalizzazione prevista dal nuovo Codice, costituisce condizione imprescindibile affinché la BDNCP possa svolgere il ruolo di collettore nazionale delle informazioni.
La Banca dati nazionale dei contratti pubblici è suddivisa nelle seguenti sezioni[12] sulle quali insistono specifiche tipologie di servizi: a) Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA); b) Piattaforma contratti pubblici (PCP); c) Piattaforma per la pubblicità legale degli atti; d) Fascicolo virtuale dell'operatore economico (FVOE); e) Casellario Informatico; f) Anagrafe degli operatori economici.

2.2.4 Il Fascicolo virtuale dell'operatore economico

Il *Fascicolo virtuale dell'operatore economico* (FVOE) consente alle stazioni appaltanti di accedere alle informazioni necessarie per verificare il possesso dei requisiti richiesti per la partecipazione alle procedure di gara. Il FVOE raccoglie, per ciascun operatore economico, dati e documenti e rende disponibili alle stazioni appaltanti e agli enti aggiudicatori i servizi necessari per l'acquisizione dei documenti a comprova del possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per l'affidamento dei contratti pubblici. I dati contenuti nel Fascicolo, nei limiti della loro validità temporale, sono destinati ad aggiornarsi automaticamente tramite sistemi di interoperabilità e ad essere riutilizzati in tutte le procedure cui l'operatore partecipa.
Tale verifica avviene mediante l'interoperabilità con la Piattaforma digitale nazionale dati (PDND, art. 50-*ter* del Codice dell'amministrazione digitale - CAD) e con le banche dati delle pubbliche amministrazioni. L'idea è quella di creare un vero e proprio "*green pass dell'operatore economico*" che possa essere utilizzato dalle stazioni appaltanti. In questo senso, il fascicolo virtuale, oltre ad asciugare e semplificare gli oneri delle S.A. nella verifica dei requisiti soggettivi e oggettivi, potrebbe anche avere un virtuoso effetto deflattivo quanto alle controversie correlate ai requisiti soggettivi e oggettivi e alle esclusioni.
Nonostante il Codice dei contratti e il suo Correttivo, non tutte le informazioni necessarie per le verifiche possono essere acquisite attraverso il Fascicolo: tanto a causa di inadeguatezze tecniche delle banche dati degli enti certificanti ovvero per "resistenze" culturali alla condivisione diretta da parte degli enti stessi. Dai dati pubblicati da ANAC emerge che i certificati acquisiti immediatamente sono ancora pochi, una buona parte è acquisita in modalità asincrona; molte banche dati presentano criticità tecniche da risolvere[13].
La situazione è comunque in miglioramento. Nel 2025 le stazioni appaltanti hanno potuto veri-

ficare i requisiti di 175.000 operatori economici, per un totale di oltre 4 milioni di documenti di certificazione; un risultato da rafforzare.

2.2.5 Piattaforme di approvvigionamento digitale e acquisizione del CIG

L'insieme dei servizi e dei sistemi informatici, interconnessi e interoperanti, utilizzati dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti nel gestire una o più attività nel ciclo di vita dei contratti pubblici, costituiscono le c.d. *piattaforme di approvvigionamento digitale* (piattaforme di *e-procurement- PAD*). Ai sensi dell'articolo 25 del nuovo Codice, esse devono interoperare con i servizi della Piattaforma digitale nazionale dati e, attraverso questa, con la Banca dati nazionale dei contratti pubblici e devono assicurare la parità di accesso degli operatori e la partecipazione alla gara degli stessi, anche in caso di comprovato malfunzionamento, pur se temporaneo, delle piattaforme.

Attraverso la PAD sono svolte tutte le attività necessarie per gestire le varie fasi, tra cui l'acquisizione del Codice Identificativo di Gara (CIG) e l'invio dei dati e dei documenti ai fini della pubblicità legale che confluiscono sulla Piattaforma valore legale della Banca dati di Anac. Affinché le piattaforme siano interoperabili e interconnesse, esse devono ottenere la certificazione nel rispetto delle regole tecniche adottate da AgID, d'intesa con ANAC, con il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale. Le nuove regole tecniche sono state pubblicate sul sito di AgID lo scorso 31 dicembre 2025.

Sebbene tutte le fasi del ciclo di vita del contratto siano digitalizzate, per quella dell'esecuzione persistono consistenti esigenze di semplificazione: l'obiettivo è lo svolgimento in digitale delle attività di cantiere, di pagamenti, attraverso la interconnessione con altri sistemi operativi che le stazioni appaltanti utilizzano. La mancanza di interoperabilità tra servizi e piattaforme appesantisce molto i processi e li rallenta.

Non mancano, quindi, persistenti criticità di cui si darà atto nel § 3.3. nel tracciare alcune possibili prospettive evolutive.

2.3 Gestione informativa digitale delle costruzioni

Nel processo di digitalizzazione dei contratti pubblici avviato con il nuovo Codice dei contratti pubblici è stata introdotta, a partire dal primo gennaio 2025, un'altra importante novità relativa al mondo delle costruzioni e cioè l'obbligo, per le stazioni appaltanti, di adottare metodi e strumenti di gestione informativa digitale (più nota come *Building Information Modelling - BIM*) per

realizzare opere di importo superiore a 2 milioni di euro, con estensioni anche agli interventi su beni culturali sopra soglia e con esclusione degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria (a meno che non riguardino opere già realizzate con la gestione informativa). La previsione ha una grande rilevanza perché volta a determinare un cambiamento strutturale che incide non solo sulle modalità progettuali, ma anche sull'organizzazione amministrativa e sulla gestione dell'intero ciclo di vita dell'opera pubblica. I benefici attesi sono molteplici e vanno in diverse direzioni: miglioramento della qualità progettuale, grazie alla possibilità di individuare interferenze e criticità prima dell'avvio dei lavori; strutturazione e tracciabilità dei processi, con dati aperti e verificabili; supporto alle attività di controllo, dalla direzione lavori al collaudo; continuità informativa nel ciclo di vita dell'opera, utile per la manutenzione e il suo efficientamento; infine, allineamento alle politiche europee di digitalizzazione e sostenibilità, anche sul piano energetico e ambientale. In sintesi, la gestione informativa digitale rappresenta uno strumento di modernizzazione amministrativa e tecnica, capace di migliorare *governance*, accelerare le decisioni e ridurre i rischi, gli errori e le varianti, migliorare il controllo in fase esecutiva, effettuare simulazioni predittive su tempi e costi e facilitazioni per la manutenzione programmata lungo l'intero ciclo di vita dell'opera.

Per dare attuazione alla gestione informativa digitale delle costruzioni il Codice dei contratti pubblici richiede alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti di possedere specifici requisiti organizzativi e gestionali, identificati come "adempimenti preliminari": costituiscono la base per il corretto esercizio della gestione informativa digitale e rappresentano l'esito di un processo di pianificazione e di trasformazione interna che precede l'implementazione operativa dei nuovi metodi e strumenti.

Si articolano secondo tre dimensioni complementari: la formazione del personale, l'organizzazione interna e l'acquisizione di dotazioni strumentali. Ciascuna di queste dimensioni è essenziale e non può essere considerata isolatamente.

La formazione rappresenta il primo e fondamentale adempimento preliminare. Essa è concepita come un processo strutturale e continuo, strettamente integrato nei percorsi di sviluppo organizzativo della stazione appaltante. Le figure professionali specifiche coinvolte nella gestione informativa digitale sono il gestore dell'ACDat (CDE *manager)*, il gestore dei processi digitali (BIM *manager*) e il coordinatore dei flussi informativi (BIM *coordinator*), nominato per ciascun procedimento.

L'organizzazione interna rappresenta il secondo pilastro degli adempimenti preliminari. La stazione appaltante deve elaborare e, successivamente, adottare operativamente, un "atto di orga-

nizzazione" che disciplini la struttura, i ruoli, le responsabilità e i processi correlati all'adozione della gestione informativa digitale.
Il terzo adempimento preliminare riguarda l'acquisizione e la gestione delle dotazioni strumentali, di natura *hardware* e *software.* Dal punto di vista infrastrutturale, la stazione appaltante definisce un'architettura di sistema che consenta di supportare adeguatamente i processi di gestione informativa digitale. Questo comporta la predisposizione di un ambiente di condivisione dati (ACDat o *Common Data Environment - CDE*, che entra a far parte dell'ecosistema nazionale di *e-procurement)* che rappresenta la piattaforma centrale sulla quale saranno allocate, gestite e rese accessibili le informazioni che accompagneranno l'opera durante l'intero ciclo di vita dell'intervento (progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione).
Molti enti non dispongono ancora delle competenze necessarie per sfruttare appieno le potenzialità della gestione informativa digitale delle costruzioni. Da qui l'esigenza di sviluppare centrali di committenza specializzate, creare reti territoriali di supporto tecnico e investire nella formazione dei RUP e del personale tecnico.
Cruciale è avanzare con il "cantiere digitale": può assicurare un controllo costante dell'avanzamento dei lavori, consentire interventi tempestivi in caso di criticità, assicurare la tracciabilità delle forniture e della manodopera, rafforzare la vigilanza sul rispetto delle norme di sicurezza e ridurre i rischi di infiltrazioni criminali. La documentazione automatica e verificabile che ne deriva rappresenta un ulteriore presidio di trasparenza e legalità.

2.4 La formazione dei soggetti che si occupano di contratti pubblici

Come anticipato al § 1.10, prima dell'avvio del PNRR, la Pubblica Amministrazione italiana presentava una marcata scarsità di formazione specialistica in materia di appalti, un fattore che ha storicamente limitato l'efficienza degli investimenti pubblici.
Preceduta dal Piano nazionale di formazione per la professionalizzazione del Responsabile Unico del Procedimento (RUP) (successivamente denominato Formazione Nazionale Appalti in breve "FNA-PNRR Academy"), è stata definita a fine 2021 la "Strategia professionalizzante" [14] dell'Italia, che ha individuato nella crescita del capitale umano il presupposto per rendere i contratti pubblici più efficienti, competitivi e meno esposti al contenzioso.
L'obiettivo è quello di avere una formazione strutturata, evitando una eccessiva frammentazione dell'offerta formativa, con necessità di sistemi di valutazione alla fine dell'intervento formativo. La formazione declinata in percorsi differenziati (base, specialistico e avanzato) è quindi, strettamente correlata al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, non

solo al fine di motivare i partecipanti (che ottengono attestati / badge / crediti) ma anche per offrire alle stazioni appaltanti un valido supporto in termini organizzativi, funzionali e costo sostenibile, certificato e verificato evitando di affrontare ulteriori costi per la formazione (anche solo in termini di tempo impegnato).

Nell'ambito della strategia professionalizzante si inseriscono le misure M1C1 86, 98 e 98-*bis* del PNRR, che hanno coinvolto un numero molto elevato di soggetti, 20122 unità nel 2023, 24061 nel 2024 e 19204 nel 26 giugno 2025, data di chiusura anticipata dell'obiettivo per raggiungimento del *target* di 20 mila soggetti per ogni annualità con un numero complessivo di 63338 dipendenti formati.

A partire dal mese di febbraio 2024, è stato dato il via alla formazione valida per la qualificazione delle stazioni appaltanti per le fasi di progettazione e affidamento e dal 1° gennaio 2025 per la fase di esecuzione. La Scuola Nazionale dell'Amministrazione è stata riconosciuta come l'ente cui compete l'accreditamento delle istituzioni che svolgono attività formative in materia di contratti pubblici ai sensi dell'art. 63, comma 10, del Codice dei Contratti pubblici ai fini della qualificazione delle stazioni appaltanti per l'affidamento, progettazione ed esecuzione dei contratti pubblici.

In collaborazione con ANAC e con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (quali soggetti istituzionali maggiormente coinvolti nell'attuazione del nuovo Codice dei contratti pubblici), la SNA ha definito i requisiti per l'accreditamento dei soggetti formatori in un unico Regolamento (Decreto SNA 25 settembre 2025, n. 156/2025) recante "*Requisiti e modalità per l'accreditamento, da parte della scuola nazionale dell'amministrazione (SNA), delle istituzioni che svolgono attività formative in materia di contratti pubblici utili ai fini della qualificazione di cui agli articoli 62 e 63 del codice dei contratti pubblici*".

Il Regolamento stabilisce le caratteristiche delle attività formative utili per la qualificazione per l'esecuzione e ingloba, abrogandoli, le Linee Guida e il Regolamento relativi alle attività formative utili per la qualificazione per la progettazione e per l'affidamento (Decreto n. 22/2024; Decreto n. 176/2024; Decreto n. 3/2025).

Infine, va menzionata la recente Direttiva Zangrillo, secondo cui dal 2025 ogni dipendente pubblico è obbligato a completare almeno 40 ore di formazione annue, mirate specificamente a colmare il *gap* su appalti, digitale e sostenibilità; per l'assolvimento di tale obbligo può essere considerata valida anche la formazione utile ai fini della qualificazione delle stazioni appaltanti.

3 Le prospettive future

Sono state identificate le storiche fragilità del settore: elevato numero delle stazioni appaltanti e la loro frequente inadeguatezza; scarsa digitalizzazione; non sempre idonea formazione dei soggetti preposti al settore; titubanza nel percorso di centralizzazione degli acquisti.
Per ciascuna sono state illustrate le iniziative avviate negli ultimi anni, le potenzialità e i limiti delle stesse.
È necessario ora proseguire nel rafforzamento del *procurement* nazionale, partendo dai passi in avanti fatti. Fondamentale è avanzare nella:

- qualificazione e specializzazione degli uffici appaltanti;
- centralizzazione degli acquisti;
- capacità di cogliere appieno i vantaggi legati alla estensione al settore in esame dei grandi progressi tecnologici degli ultimi anni, non ultimo dell'IA;
- formazione delle competenze necessarie, in particolare per la cruciale figura dei RUP.

3.1 Spingere sulla qualificazione fino a un'autentica specializzazione degli uffici di gara. Professionalizzare i RUP

Come riportato, il Codice dei contratti pubblici del 2023 ha puntato, quale obiettivo qualificante della riforma del settore, sulla *qualificazione delle stazioni appaltanti*, introducendo un sistema che ha determinato una *significativa riduzione* delle stesse (3.823, rispetto alle circa 40.000 operanti appena qualche anno fa).
La indicata contrazione quantitativa è tuttavia un risultato realmente positivo se si traduce in un effettivo innalzamento della capacità degli uffici di assicurare la necessaria ricognizione preventiva dei fabbisogni, l'adeguata pianificazione, la corretta progettazione e gestione delle gare, il puntuale controllo su quel che accade a contratto concluso, in particolare sul rispetto degli obblighi assunti dal contraente privato.
La riduzione quantitativa delle stazioni appaltanti deve essere allora intesa come prima fase di un processo più lungo e ambizioso che passi per:

- un *affinamento dei requisiti di qualificazione*, volto a rendere più efficaci i meccanismi di identificazione delle Amministrazioni abilitate;
- in una prospettiva più avanzata, ma necessaria, una valorizzazione della stessa disciplina della qualificazione come leva per *una autentica specializzazione delle stazioni appaltanti e per la creazione di una rete di centri di competenza*.

Nella stessa prospettiva è utile, oltre che innalzare la professionalità dei RUP, ridisegnarne in parte lo *status*, mappando le professionalità e promuovendo un mercato virtuoso di RUP specializzati a favore delle Amministrazioni che ne hanno bisogno. Come indicato al precedente § 1.7., si tratta, infatti, di figura centrale nella gestione del ciclo dei contratti pubblici (si rinvia al successivo § 3.1.3.).

3.1.1 Ripensare i requisiti per la qualificazione di base: valorizzare elementi qualitativi e esperienziali

Quanto alla prima delle indicate prospettive, è utile considerare la genesi degli attuali criteri di qualificazione, frutto di una peculiare sequenza temporale imposta dal PNRR, recante obiettivi in tema di qualificazione da raggiungere ancor prima che entrasse in vigore il Codice dei contratti pubblici del 2023. Tale sequenza ha reso necessario, in una fase iniziale, un protocollo d'intesa tra ANAC e Presidenza del Consiglio che, concluso sotto la vigenza del Codice del 2016, ha definito criteri successivamente recepiti nel nuovo Codice senza particolari innovazioni.
Il Codice del 2023 ha finito, così, per far proprie, per la qualificazione, le stesse regole del Codice del 2016, innovando solo con riguardo alle soglie. Si tratta di criteri da aggiornare e integrare, perché possano realmente attestare il possesso delle effettive capacità necessarie a gestire i contratti pubblici.
In questa prospettiva, andrebbe avviata una riflessione sui criteri da utilizzare per la qualificazione.
I requisiti per ottenere la qualificazione per la progettazione e l'affidamento attengono alla struttura organizzativa e alle competenze professionali, in particolare alle presenza di dipendenti con competenze specifiche in materia di contratti pubblici e sistemi digitali, alla formazione attestata dalla partecipazione a corsi accreditati, all'esperienza maturata nel campo della contrattualistica pubblica (numero di gare svolte), alla digitalizzazione degli uffici e alla disponibilità di piattaforme di approvvigionamento digitale.
A partire dal 1° gennaio 2025, la qualificazione è stata estesa alla fase esecutiva.
Sono criteri sufficienti ad attestare il possesso delle effettive capacità necessarie per gestire selezione ed esecuzione dei contratti pubblici, con analisi di mercato e monitoraggio digitale anche della fase esecutiva?
Sotto il profilo organizzativo, il sistema di qualificazione dovrebbe privilegiare parametri effettivamente in grado di *misurare la capacità contrattuale delle amministrazioni secondo elementi qualitativi*, senza assegnare rilievo esclusivo ad aspetti quantitativi, in particolare al numero delle risorse assegnate all'ufficio appaltante.
Quanto alla *formazione*, la stessa ANAC ha messo in luce che "*su un massimo di 40 punti, la media*

risulta essere intorno ai 13- 14 punti con una mediana di circa 12,5 punti in entrambi i bienni di qualificazione. Ciò vuol dire che le stazioni appaltanti e le centrali di committenza ottengono poco più del 25% del punteggio che potrebbero ottenere, perdendo dunque molti punti su queste dimensioni".
Soprattutto, in una prospettiva sostanziale la formazione dovrebbe essere orientata non esclusivamente a parametri ancorati alla conoscenza del quadro normativo, bensì connesse anche all'acquisizione di *soft skills* (negoziazione, *project management*) e competenze tecniche (BIM, analisi dei mercati).
Evidente, in tale prospettiva, l'esigenza che siano istituiti percorsi di carriera legati alla specializzazione nel settore consentendo alle amministrazioni di diventare poli d'attrazione di talenti tecnici.
Più in generale, un sistema di qualificazione dovrebbe incentivare alcuni elementi non più trascurabili per un'efficiente gestione del settore, tra cui in particolare:

- la presenza effettiva di personale in grado di assolvere funzione di *project management*;
- l'adozione di metodologie di controllo dei tempi e dei costi, che minimizzino i rischi della fase di gara e dell'esecuzione contrattuale.

Prioritari nel meccanismo di qualificazione dovrebbero essere i requisiti esperienziali, riferiti alla capacità effettiva di saper fare, di gestire procedure, di portare a compimento gli affidamenti e governare la complessità. La vera scuola delle gare è la pratica, il "*learning by doing*".
L'esperienza dovrebbe divenire, quindi, centrale nella qualificazione: le informazioni, al riguardo, necessarie potrebbero essere estrapolate dalla Banca dati di ANAC che consente di rilevare il numero e la tipologia di procedure gestite, la complessità degli affidamenti, la *performance* nella fase esecutiva, la capacità di rispettare tempi e obblighi informativi.
Determinante per la qualificazione dovrebbero essere, inoltre, la capacità di adottare strumenti innovativi come il *Building Information Modeling* (BIM), l'utilizzo delle piattaforme di *e-procurement* per tutte le fasi e la realizzazione dei cantieri digitali (si rinvia al successivo § 3.4.).

3.1.2 Utilizzare la qualificazione per creare una rete di stazioni appaltanti specializzate: per fasi, modelli di affidamento, segmenti di mercato

Come anticipato, in una prospettiva più avanzata, ma necessaria, la disciplina della qualificazione andrebbe valorizzata quale *leva di trasformazione organizzativa dell'intero settore*, come meccanismo che consenta di spingere verso la specializzazione degli uffici coinvolti, con l'obiettivo di creare una autentica rete di competenze specialistiche.
Occorre considerare le peculiari complessità del sistema di *procurement*, nel quale le stazioni appaltanti sono chiamate a:

- muoversi in un *quadro normativo ad alto tasso di complessità*;
- gestire *fasi del ciclo dei contratti pubblici* che richiedono abilità e competenze differenti (programmazione, progettazione, affidamento, esecuzione);
- fare un uso adeguato e professionale di *modelli e istituti giuridici di individuazione del privato contraente*, ciascuno dei quali esige conoscenze, abilità, esperienze specifiche (tipologie di selezione ordinarie, procedure innovative, partenariato pubblico-privato);
- orientarsi in *segmenti di mercato* del tutto eterogenei, con evoluzioni, fornitori, prassi assai eterogenei (rifiuti, ICT, trasporti, servizi sociali). È necessario conoscerli adeguatamente, avere contezza di quel che è consentito ottenere all'esito della procedura di approvvigionamento, delle relative potenzialità e dei connessi rischi. Le piccole, per quanto qualificate, stazioni appaltanti non sono di frequente nelle condizioni per farlo al meglio.

È agevole cogliere come, in uno al descritto rafforzamento dei requisiti da richiedere per una qualificazione di base, si imponga una *specializzazione per fasi, modelli di individuazione del partner contrattuale, segmenti di mercato*.

In questa prospettiva, sarebbe opportuno potenziare il coordinamento tra enti qualificati (comuni limitrofi, reti fra comuni di uguale dimensione, aree vaste) per specializzarli in settori specifici e per garantire la concentrazione (anche solo sotto forma di collaborazione virtuale) delle professionalità necessarie a svolgere le funzioni più complesse.

Più che di migliaia di stazioni appaltanti chiamate a fare tutto, il Paese ha bisogno di una *rete di uffici autenticamente specializzati a gestire*:

- alcune *fasi del ciclo dei contratti* (alcune, più di altre, per esempio, attrezzate nell'organizzare e condurre la procedura di scelta del contraente, piuttosto che l'esecuzione del rapporto contrattuale);
- alcune *tipologie di procedure*, per esempio quelle relative al partenariato;
- alcuni *settori di mercato*.

L'organizzazione di una rete di centri di competenza sarebbe un avanzamento significativo del percorso di qualificazione avviato con il PNRR e il Codice del 2023.

3.1.2.1 Specializzazione per fasi. Consolidare l'esperienza PNRR: a Invitalia le procedure di gara, ai piccoli Comuni la programmazione e l'esecuzione

Quanto alla *specializzazione per fasi*, l'esperienza del PNRR ha costituito un precedente da valutare nella prospettiva di una riorganizzazione a regime del settore.

Nel dare attuazione ai tanti investimenti che il PNRR ha affidato alla loro responsabilità, molti

Comuni, alle prese con stringenti *milestone* e *target* non compatibili con le loro severe carenze amministrative hanno trovato una risposta in un modello organizzativo che ha dato prova di funzionare.

In forza di una espressa previsione normativa[15], che attribuisce alle amministrazioni titolari degli interventi PNRR la possibilità di avvalersi del supporto tecnico-operativo di società *in house* qualificate e del conseguente Accordo ANCI-Invitalia, sottoscritto il 24 novembre 2021, Invitalia ha messo a disposizione dei Comuni procedure centralizzate di gara, procedimenti amministrativi standardizzati e, in particolare, accordi quadro con elenchi di fornitori suddivisi in base alle differenti misure del PNRR. Un modello organizzativo che ha consentito di concentrare in procedure aggregate una pluralità di affidamenti, altrimenti oggetto di un numero molto elevato di gare. La suddivisione in lotti territoriali e sub-lotti prestazionali ha consentito ai Comuni di disporre, per ciascun intervento, di operatori economici selezionati per le diverse fasi del ciclo di realizzazione.

Tra il 2022 e il 2024, Invitalia ha attivato 36 procedure, suddivise in 129 lotti su base geografica: 55 per gli asili nido, 20 per le nuove scuole, 28 per il PINQuA[16] e 26 per i Piani urbani integrati.

In concreto, Invitalia ha provveduto a predisporre gli atti di gara, gestire le procedure, valutare le offerte tecniche ed economiche, i controlli sui requisiti, i controlli antimafia, assistere le Amministrazioni in sede di varianti, fino all'aggiudicazione. Al 31 dicembre 2025 gli accordi quadro hanno coinvolto 645 soggetti attuatori, 1.194 interventi, 968 operatori economici aggiudicatari e 2.000 prestazioni attivate, pari all'89% del totale previsto dagli accordi quadro.

I punti di forza sono stati l'aver a disposizione un'unica convenzione MEF-RGS attraverso la quale è stato reso disponibile il supporto tecnico-operativo alle amministrazioni centrali titolari di investimenti PNRR/PNC e, per il loro tramite, ai soggetti attuatori, riducendo gli adempimenti amministrativi e i tempi di attivazione; l'applicazione uniforme dei principi, priorità trasversali e condizionalità PNRR (DNSH, pari opportunità generazionale e di genere); la standardizzazione e accelerazione delle procedure.

Diversi gli ambiti di interesse: dall'edilizia scolastica alla riqualificazione urbana.

L'esperienza maturata da Invitalia nell'ambito del PNRR ha dimostrato l'efficacia di un *approccio fondato sulla specializzazione per fasi, oltre che per filiere tematiche* (edilizia scolastica, sanitaria, infrastrutture idriche, riqualificazione urbana). Questa scelta organizzativa ha permesso di costituire *team* multidisciplinari con conoscenza profonda delle specificità normative, tecniche e procedurali di ciascun settore, accelerando i processi decisionali e riducendo margini di errore. La standardizzazione delle procedure operative all'interno di

ciascuna filiera ha ulteriormente accresciuto l'efficienza, consentendo economie di scala e facilitando il trasferimento di buone pratiche.
È un modello organizzativo che ha consentito di colmare il *gap* di competenze specialistiche in alcuni ambiti della macchina amministrativa, garantendo conformità normativa e gestione uniforme dei processi, trasferimento di *know-how* operativo attraverso la formazione e la messa a punto di processi replicabili e scalabili. Come si illustrerà meglio al successivo Cap. 3 di questa Parte V, merita di essere consolidato, offrendo un supporto nei settori in cui la frammentazione amministrativa continua a ostacolare l'attuazione degli investimenti.
La conseguente specializzazione per fasi si realizzerebbe, quindi, rimettendo ad Invitalia la gestione della procedura di selezione del contraente: le Amministrazioni continuerebbero a gestire, dovendo attrezzarsi per farlo adeguatamente, quelle a monte di programmazione e a valle di esecuzione.
La fase dell'esecuzione del contratto è del resto importante quanto complessa. Comprende un ventaglio di attività incluse nel contratto, da quelle che precedono l'inizio dell'esecuzione vera e propria (acquisizione della documentazione tecnica, verifiche, stipula dei contratti, consegna di cantieri e avvio di servizi), alle attività più prettamente operative: controllo della corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali, liquidazione e pagamento dei corrispettivi, varianti, autorizzazione dei subappalti, eventuali contenziosi, risoluzione o recesso dal contratto, certificati di conformità e di collaudo, svincolo delle polizze assicurative.
In questo quadro, è essenziale riconoscere e valorizzare la centralità della figura del Responsabile Unico del Progetto (RUP), il vero *project manager* della spesa pubblica. La sua funzione non è meramente amministrativa, ma diventa strategica: richiede capacità di pianificazione, gestione dei rischi, coordinamento dei *team*, controllo dei tempi e dei costi, valutazione degli impatti, dialogo con gli *stakeholder*. Occorre rafforzarne, in particolare, le competenze manageriali, accompagnarlo in un percorso di crescita continua che gli consenta di affrontare con sicurezza un contesto in rapida evoluzione (si rinvia al successivo § 3.1.3. per le prospettive specifiche).

3.1.2.2 Specializzazione per modelli contrattuali: la specificità del partenariato

Un'esigenza ancor più marcata di specializzazione si pone quando si intende gestire istituti complessi come il partenariato pubblico-privato. Sono richieste competenze e professionalità elevate, tanto più a fronte di privati con *expertise* avanzata.
La debolezza delle amministrazioni è una delle principali criticità alla diffusione dell'istituto.

Come chiarito al § 1.3, il partenariato pubblico-privato è, infatti, uno strumento complesso. Se non gestito correttamente, può determinare esiti insoddisfacenti quanto agli interventi infrastrutturali affidati al privato, oltre che rischi non trascurabili per le finanze pubbliche.
È necessaria, a monte, la capacità di valutare correttamente la fattibilità tecnica del progetto e la sua sostenibilità finanziaria, così come quella di concludere accordi contrattuali non sbilanciati in favore del privato: errori progettuali o contrattuali possono comportare oneri inattesi e ingenti in capo all'Amministrazione pubblica.
È poi richiesta la capacità di scegliere il concessionario, controllare che lo stesso svolga correttamente l'attività affidatagli, verificare che realizzi gli investimenti programmati per la sicurezza dell'opera o per la qualità del servizio
Torna il tema della specializzazione. Ci sarebbe bisogno di meno frammentazione e di alcuni centri di eccellenza.
In realtà, per talune tipologie di progetti è previsto l'intervento di vari soggetti pubblici (Dipe, Cipess, Nars, Ragioneria dello Stato e in via generale anche l'Anac), chiamati ad assistere tutte le pubbliche amministrazioni, centrali e locali.
Senonché, ferma la necessità di accrescere il livello qualitativo di queste stesse amministrazioni chiamate a fornire supporto (non particolarmente dotate di esperti finanziari, legali, industriali, di regolazione), il loro ausilio è obbligatorio soltanto per i progetti di interesse statale o finanziati con il contributo a carico dello Stato, non anche per quelli di regioni ed enti locali.
Per evitare questo squilibrio occorre costruire centri di competenza e incentivare la nascita di soggetti o reti specializzate, capaci di offrire supporto qualificato.
L'orientamento, comunque, non è quello di imporre rigidamente nuove barriere, ma di accompagnare gradualmente il sistema, premiando maggiormente le esperienze specialistiche e creando incentivi che orientino le amministrazioni verso la specializzazione senza bloccarne l'attività.

3.1.3 Professionalizzare i RUP ridefinendone lo *status*: un albo dei RUP

Il processo di avanzata qualificazione e specializzazione delle Amministrazioni preposte alla gestione dei contratti pubblici va accompagnato da un rafforzamento delle professionalità della figura centrale nel processo di gestione del ciclo dei contratti pubblici, il c.d. Responsabile unico del progetto (RUP).
Il RUP è chiamato a governare tempi, costi, rischi, rapporti con operatori economici e *stakeholder* interni.
Dovrebbe essere sempre più un autentico *program manager*, in grado di instradare corretta-

mente un intervento pubblico, assicurando il conseguimento del *target* finale. Si tratta, in ogni caso, di una figura centrale.
In disparte la necessità di approntare percorsi specifici di formazione manageriale, non solo settoriale (si rinvia al successivo § 3.4.), è utile, tanto più nella auspicata prospettiva della specializzazione delle stazioni appaltanti, che le professionalità, le competenze, le esperienze, i settori nei quali le stesse sono maturate, i risultati raggiunti dai RUP, siano tracciati e entrino a far parte di un patrimonio informativo messo a disposizione dell'intero settore dei contratti pubblici, di tutte le Amministrazioni.
Al riguardo, Anac, grazie ai dati di cui dispone, è già in grado di misurare non soltanto l'esperienza storica dei singoli RUP, ma anche la professionalità con cui hanno gestito le procedure, tenendo conto dei tempi di conclusione, dei risultati complessivi, degli esiti di eventuali contenziosi. Mettendo a sistema questo patrimonio informativo, si potrebbe valutare di realizzare un sistema che consenta alle amministrazioni che devono gestire procedure complesse di contare sui profili migliori a livello nazionale: un meccanismo virtuoso di mobilità e gratificazione professionale. Si favorirebbe la mobilità delle competenze, offrendo alle amministrazioni un accesso più equo e trasparente alle professionalità di cui hanno bisogno.
In questa prospettiva può essere valutata l'istituzione di un albo o registro dei RUP. Una prospettiva che è, per vero, già realtà in alcune Regioni: la Regione Lazio ha approvato la L. 1/2026, istituendo per l'appunto un albo.

3.2 Ripartire con la centralizzazione degli acquisti Consip e dei soggetti aggregatori superando le criticità emerse

Come illustrato al § 1.8.3., accanto alla qualificazione delle stazioni appaltanti (decollata solo dopo il Codice del 2023), è stata impressa, a partire dal 2014, una spinta al diverso meccanismo della centralizzazione degli acquisti, in forza del quale, per alcune categorie di prodotti, solo pochi soggetti specializzati, dotati di un'adeguata conoscenza dei mercati di riferimento, oltre che delle procedure, e di maggiore potere di contrattazione con le imprese di settore, possono fare le gare e provvedere all'acquisto di quel che è necessario a soddisfare i bisogni di migliaia di amministrazioni.
È il sistema di Consip partecipata dal Mef e dei soggetti aggregatori a livello territoriale.
Il sistema di centralizzazione ha mostrato potenzialità, così come battute d'arresto e alcune criticità.
Quanto alle battute d'arresto, intervento di aggiornamento delle categorie merceologiche inte-

ressato dalla disciplina della centralizzazione risale al DPCM del 2018, che ha definito in modo sistematico le categorie obbligatorie, ponendo le basi per un modello più ordinato e coerente di centralizzazione. Da allora vi è stata una nuova revisione solo di recente con DPCM 11 febbraio 2026. Vi è stato un nuovo provvedimento di revisione complessiva.

Molteplici, del resto, le criticità da considerare nel ripartire con le politiche di centralizzazione.

Il primo nodo riguarda la *programmazione*: convenzioni realmente efficaci richiedono una mappatura accurata dei fabbisogni e un dialogo continuo con le amministrazioni utilizzatrici.

Un'altra area sensibile riguarda la *concorrenza*. Gare di dimensioni troppo grandi e requisiti sproporzionati riducono la partecipazione, penalizzano le PMI e indeboliscono la dinamica competitiva, con effetti negativi su prezzi e prestazioni.

Accanto alla fase di gara, occorre potenziare il *monitoraggio delle convenzioni*. In passato, la verifica delle *performance* contrattuali non è sempre stata sistematica: tempi di consegna, qualità delle prestazioni e grado di soddisfazione delle amministrazioni non sono stati rilevati con continuità. Un sistema di monitoraggio strutturato, alimentato anche dai dati della BDNCP, consentirebbe di confrontare prezzi aggiudicati e prezzi di mercato, di individuare tempestivamente criticità e di orientare le successive iniziative.

La *trasparenza* rappresenta un ulteriore elemento decisivo. Non basta pubblicare i valori banditi: occorre rendere accessibili aggiudicazioni, volumi effettivi, tassi di utilizzo e *performance* dei fornitori. La trasparenza, in questo senso, non è un adempimento formale, ma una leva di miglioramento e responsabilizzazione.

Infine, è indispensabile un *coinvolgimento più strutturato degli enti utilizzatori*. Il *feedback* delle amministrazioni che impiegano le convenzioni è uno strumento prezioso per correggere errori, calibrare meglio i fabbisogni e progettare iniziative più aderenti alle esigenze territoriali. Le criticità riscontrate in passato – eccessiva standardizzazione, lotti sovradimensionati, qualità non sempre adeguata, monitoraggio insufficiente, scarsa integrazione con i fabbisogni locali – derivano spesso proprio da un'interazione non pienamente sviluppata tra Consip e gli enti destinatari.

Accanto a quelle segnalate, vanno considerate ulteriori fragilità strutturali, destinate a manifestarsi soprattutto in settori ad alta intensità di competenze come le consulenze e l'ICT, oggi particolarmente rilevanti per la trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione. In questi ambiti, accade talvolta che *gli operatori economici vincano le gare ribassando in modo significativo il prezzo della giornata uomo, per poi recuperare i margini attraverso un aumento del numero di giornate necessarie all'esecuzione del servizio*. Il risultato è che il prezzo, compresso

in fase di gara, tende a riespandersi durante l'esecuzione a causa di una stima del fabbisogno inadeguata.

Discendono due conseguenze negative.

La prima riguarda il rischio di comportamenti opportunistici dei fornitori, consistenti nell'utilizzare inizialmente la leva del ribasso iniziale per poi ampliare il perimetro delle prestazioni.

La seconda, ancora più delicata, concerne il ricorso sistematico al subappalto: il rischio è che gli aggiudicatari, non avendo la capacità di gestire direttamente i servizi per tutte le amministrazioni che aderiscono alle convenzioni, deleghino a fornitori locali. In questo modo, il responsabile dell'ente finisce spesso per rivolgersi al consulente "di fiducia" presente sul territorio, con il rischio di generare affidamenti di fatto diretti, talvolta in situazioni di potenziale conflitto di interessi e con livelli di trasparenza ridotti. È un circuito che indebolisce la logica stessa della centralizzazione e che rischia di vanificare i benefici attesi in termini di efficienza, concorrenza e presidio dei costi.

Sono criticità da fronteggiare intervenendo su due fronti.

In primo luogo, sarebbe utile che la stessa Consip, prima di avviare le procedure per l'aggiudicazione delle convenzioni, prevedesse, a monte, un servizio di consulenza indipendente – affidato a soggetti selezionati tramite gara e distinti dal futuro aggiudicatario dei servizi ICT – al fine di stimare correttamente il fabbisogno in termini di giornate uomo. Solo una valutazione tecnica autonoma e imparziale può evitare che la compressione del prezzo iniziale si traduca in un'espansione incontrollata delle prestazioni durante l'esecuzione. Il ruolo di questo consulente potrebbe anche estendersi alla fase del monitoraggio. In particolare, per assicurare un funzionamento realmente efficace e trasparente delle convenzioni, sarebbe opportuno che lo stesso soggetto indipendente fosse incaricato anche della misurazione del grado di soddisfazione delle amministrazioni aderenti e della verifica della coerenza tra fabbisogno stimato, prestazioni erogate e risultati conseguiti. Un monitoraggio indipendente consentirebbe di raccogliere dati comparabili sulle *performance* dei fornitori, di individuare eventuali ricorsi eccessivi al subappalto, di verificare la qualità effettiva dei servizi resi e di restituire alle amministrazioni un quadro chiaro e affidabile dell'andamento della convenzione. Si tratterebbe di un meccanismo di *accountability* che rafforzerebbe la fiducia degli enti nelle procedure centralizzate e contribuirebbe a migliorare progressivamente la qualità delle iniziative future.

In secondo luogo, è necessario introdurre vincoli più stringenti sulle prestazioni da svolgere in proprio, limitando il ricorso al subappalto nell'ambito di convenzioni e accordi quadro e impedendo che l'aggiudicatario operi, di fatto, come un *general contractor* che si limita a distribuire

incarichi sul territorio. Un simile intervento non solo aumenterebbe la trasparenza e la qualità del servizio, ma favorirebbe anche la partecipazione delle piccole e medie imprese, che potrebbero essere coinvolte in modo più diretto e strutturato, anziché come anelli marginali di catene di sub-affidamenti.

3.2.1 Utilizzare la centralizzazione come leva di modernizzazione industriale: innalzare gli standard di qualità e innovazione; stimolare investimenti in ricerca, digitalizzazione e servizi ad alto valore aggiunto

Le politiche di centralizzazione degli acquisti rappresentano oggi una opzione promettente per il rafforzamento del *procurement* pubblico. La loro utilità non si esaurisce nell'obiettivo, pur rilevante, del contenimento della spesa: la centralizzazione consente, infatti, di migliorare in modo significativo la qualità degli acquisti, mettendo a disposizione delle amministrazioni competenze tecniche, capacità negoziali e strumenti digitali che solo soggetti adeguatamente attrezzati possono garantire. È un modello che valorizza il capitale umano e le risorse strumentali delle strutture più solide, mettendole al servizio dell'intero sistema pubblico.

Questo approccio risulta particolarmente vantaggioso per le amministrazioni più esposte a carenze di personale, di competenze specialistiche e di infrastrutture digitali. L'aggregazione della domanda rappresenta un meccanismo di supporto essenziale: consente di superare la frammentazione degli acquisti, di ottenere economie di scala e condizioni contrattuali più favorevoli, di ridurre il rischio di errori procedurali e di limitare il ricorso agli affidamenti diretti. Allo stesso tempo, permette di esercitare un controllo più efficace sulla filiera degli operatori economici, di accedere a competenze non presenti internamente e di garantire maggiore trasparenza e tracciabilità delle procedure.

In questa prospettiva, la centralizzazione deve procedere di pari passo con la specializzazione. Non basta concentrare la domanda: occorre che i soggetti aggregatori sviluppino competenze settoriali avanzate, conoscenze tecniche approfondite e capacità di presidio dei mercati di riferimento. Solo una centralizzazione qualificata, fondata su professionalità diversificate e su un rapporto costante con i territori, può garantire acquisti più efficienti, più trasparenti e più rispondenti ai bisogni reali delle amministrazioni. La specializzazione è dunque la condizione che trasforma la centralizzazione da mero strumento organizzativo a leva strategica di modernizzazione degli appalti pubblici.

Per le dimensioni delle procedure che gestisce e per la capacità di concentrare la domanda pubblica, Consip può esercitare un ruolo determinante nell'*orientare interi settori economici, contribuendo*

a creare nuovi mercati e a innalzare gli standard di qualità, sostenibilità e innovazione.
L'*effetto scala* delle sue iniziative consente, infatti, di indirizzare l'offerta verso requisiti più elevati, trasformando la domanda pubblica in una *leva di modernizzazione industriale*. Attraverso specifiche tecniche più evolute e capitolati che valorizzino soluzioni tecnologiche avanzate, Consip può *stimolare investimenti in ricerca, digitalizzazione e servizi ad alto valore aggiunto*, spingendo i fornitori a migliorare prodotti e processi.
Un ruolo altrettanto importante riguarda la *promozione di una concorrenza qualificata*. Gare ben progettate, con lotti proporzionati e requisiti equilibrati, ampliano la partecipazione e favoriscono l'ingresso di operatori innovativi, incluse le PMI specializzate, contribuendo a rendere il mercato più dinamico e competitivo.
L'introduzione sistematica di *criteri premianti legati all'innovazione, alla sostenibilità ambientale e alla qualità dei servizi* può, inoltre, orientare l'intero sistema produttivo verso soluzioni più efficienti, *green* e tecnologicamente avanzate.
La stabilità e la prevedibilità della domanda pubblica, garantite dalle convenzioni pluriennali, rappresentano un ulteriore fattore di orientamento: offrono ai fornitori un orizzonte certo che incentiva investimenti strutturali e innovazione di prodotto. Le soluzioni adottate nelle convenzioni diventano spesso *benchmark nazionali*, contribuendo a uniformare il mercato e a diffondere buone pratiche tecniche e qualitative.
Infine, un monitoraggio sistematico delle performance — basato su dati oggettivi relativi a qualità delle prestazioni e soddisfazione delle amministrazioni — ove effettivamente attuato, potrebbe trasformarsi in una leva di miglioramento continuo, premiando i fornitori più virtuosi e stimolando gli altri a elevare i propri standard.

3.3 Avanzare nella digitalizzazione delle procedure di appalto e cogliere le potenzialità dell'IA

Nonostante i passi in avanti compiuti, rilevanti fasi rimangono ancora escluse da una vera e propria digitalizzazione, assumendo invece ancora i contorni tipici di momenti analogici sottoposti ad una successiva operazione di digitazione. Si fa riferimento in particolar modo alla fase di predisposizione della documentazione tecnica e amministrativa delle procedure contrattuali, a quella della valutazione delle offerte tecniche, al procedimento di verifica delle offerte anormalmente basse.
In tale contesto appare utile valorizzare le migliori pratiche messe in evidenza dallo studio OCSE del 2025 che pone al centro dell'azione riformatrice i seguenti punti di attenzione:

- costruire una cultura digitale e dei dati, mediante investimenti formativi che assicurino l'ottenimento di capacità effettive nell'uso delle infrastrutture digitali:
- sviluppare e adottare strumenti e soluzioni in grado di digitalizzare l'intero processo contrattuale;
- investire in infrastrutture digitali che assicurino non solo la standardizzazione, ma anche la capacità di analisi e di scambio dei dati.

Particolarmente rilevante appare l'esigenza di re-immaginare il ciclo acquisitivo che allo stato a livello nazionale appare ancora un'ibridazione tra le fasi definite di *digitisation* e *digitalisation*, ovvero tra fasi originate in assenza di strumenti digitali evoluti e successivamente immagazzinate attraverso una operazione manuale e rimessa all'agente di caricamento dei dati. Esclusivamente attraverso una nuova ingegnerizzazione delle operazioni tradizionali e l'uso integrato dei dati, incluso un utilizzo responsabile dell'intelligenza artificiale a supporto dei processi, il processo acquisitivo può essere in grado di affrontare la c.d. *digital transformation*.

Una effettiva integrazione consentirebbe di disporre di un insieme integrato di fasi e informazioni con effetti positivi non solo per le amministrazioni, ma anche per gli operatori economici dei diversi mercati di riferimento, mediante la disponibilità di informazioni evolute per l'accesso alle opportunità commerciali in luogo dell'attuale parcellizzazione orientata a criteri di ricerca per singole amministrazioni e non per settori merceologici e valori economici correlati.

3.3.1 Superare le criticità che limitano la vera digitalizzazione del *procurement* italiano

Vanno in particolare, superate le criticità che ancora limitano una vera digitalizzazione del settore.

Anticipando, le principali criticità su cui intervenire riguardano:

- i sistemi e le piattaforme, non pienamente integrati e interoperabili;
- la mancata condivisione delle banche dati;
- la limitazione della digitalizzazione ad alcune fasi del ciclo dei contratti pubblici, con esclusione di altre.

3.3.1.1 Piattaforme basate su modello nativo digitale

Il principale nodo riguarda *la qualità e l'omogeneità delle piattaforme di approvvigionamento digitale*: non tutte sono uguali, e alcune non rappresentano oggi lo *standard* tecnologico più avanzato. Il risultato è che molte piattaforme non realizzano una vera digitalizzazione del processo, ma si limitano a replicare in formato elettronico procedure nate per la carta, senza offrire un reale

supporto operativo ai RUP. Il limite più evidente è che *molte piattaforme non sono realmente native digitali*. Soprattutto, le amministrazioni più piccole continuano a utilizzare i propri gestionali interni per predisporre atti e documenti, caricandoli solo in un secondo momento sulla piattaforma. Questo doppio passaggio genera due effetti negativi:

- per i RUP non vi è alcuna semplificazione, anzi si crea un aggravio di lavoro, dovendo operare su più sistemi e replicare manualmente i dati;
- i flussi informativi non sono sempre completi, e i dati non arrivano ad ANAC in modo tempestivo, corretto e strutturato, compromettendo la qualità delle informazioni disponibili a livello nazionale.

Per superare questa situazione, le Regole tecniche di Agid, pubblicate il 31 dicembre 2025 hanno introdotto l'obbligo per le piattaforme di essere effettivamente basate su un modello nativo digitale. Non è sufficiente che esse forniscano un semplice *template* da compilare *online*: occorre un sistema che guidi il procedimento, generi automaticamente gli atti, integri controlli e verifiche, accompagni il RUP lungo tutto il ciclo di vita del contratto e garantisca la piena interoperabilità con la BDNCP.

Le piattaforme devono diventare strumenti intelligenti, in grado di ridurre gli oneri amministrativi, prevenire errori, assicurare la qualità dei dati e supportare concretamente i RUP nelle attività quotidiane. Solo quando il sistema sarà pienamente a regime, i RUP potranno contare su un ausilio reale e non formale e si potrà disporre di dati completi, esatti e tempestivi, indispensabili per monitorare il sistema degli appalti e orientarne l'evoluzione.

3.3.1.2 Superare la logica dei *silos*: condividere le banche dati

Accanto ai limiti tecnologici delle piattaforme, la seconda grande criticità che ancora ostacola una piena digitalizzazione del sistema dei contratti pubblici riguarda *le resistenze delle amministrazioni che detengono le banche dati a condividerle in modo aperto e interoperabile*. Si tratta di resistenze culturali e organizzative, che affondano le radici in un atteggiamento diffuso nella Pubblica Amministrazione: una sorta di "gelosia" verso il proprio patrimonio informativo. Ogni ente tende a costruire la propria banca dati, a custodirla come un *asset* esclusivo, a difenderla da accessi esterni. È un approccio che nasce da una cultura amministrativa ancora legata alla frammentazione, alla verticalità e alla logica dei *silos*.

Tale atteggiamento, nell'era della digitalizzazione, diventa un *ostacolo strutturale*: impedisce la circolazione dei dati, rallenta i processi, compromette la qualità delle verifiche e rende impossibile una vera interoperabilità. Occorrono interventi normativi e di adeguamento tecnico delle banche dati.

3.3.1.3 Estendere la digitalizzazione a tutte le fasi

La terza criticità emerge se si analizza per fasi l'andamento del processo di digitalizzazione.
La situazione varia sensibilmente a seconda delle fasi del ciclo dell'appalto. Le fasi caratterizzate da operazioni *ripetitive, standardizzabili e regolamentate in modo puntuale* sono quelle che hanno beneficiato maggiormente della transizione digitale. La *programmazione* è ormai ampiamente digitalizzata; la *pubblicazione* delle procedure è forse la fase che più ha tratto vantaggio dalla digitalizzazione; la *gestione della gara* – dalla presentazione telematica delle offerte alle sedute digitali, dalla verbalizzazione automatica alle comunicazioni obbligatorie tra amministrazioni e operatori economici – è oggi un processo in larga parte automatizzato, con benefici tangibili in termini di trasparenza, tracciabilità e riduzione degli errori.
Molto diversa è la situazione nelle fasi che, per loro natura, richiedono un elevato apporto valutativo e una forte discrezionalità tecnica. La *valutazione delle offerte tecniche* nelle gare aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la *verifica delle offerte anormalmente basse*, la *gestione dei contratti in corso di esecuzione* sono attività che presentano un livello di variabilità dei contenuti e di complessità tale da rendere più difficile una digitalizzazione piena. È proprio in queste fasi che emergono i limiti delle piattaforme attuali, spesso non in grado di strutturare i dati o integrare controlli intelligenti.

3.3.2 Valorizzare le potenzialità dell'AI nei contratti pubblici: le possibili applicazioni

Il nuovo Codice dei contratti pubblici ha espressamente aperto la strada all'utilizzo di procedure automatizzate e di sistemi di intelligenza artificiale, definendo principi innovativi e introducendo una norma specifica. L'art. 30 del Codice, rubricata appunto "*Uso di procedure automatizzate nel ciclo di vita dei contratti pubblici*", riveste particolare rilievo in quanto, per la prima volta, e sebbene rivolto al solo settore dei contratti, introduce i principi da rispettare in caso di utilizzo di procedure automatizzate, compreso il ricorso a sistemi di intelligenza artificiale.
Fermo il rispetto dei principi cristallizzati dal Codice, in particolare quelli di non discriminazione, del controllo umano della decisione, di conoscibilità del codice sorgente, le potenzialità dell'intelligenza artificiale nel settore dei contratti pubblici sono numerose[17]. Allo stato resta ancora poco diffusa, non essendo sufficientemente pronto il sistema informativo su cui essa dovrebbe operare. L'AI dà il meglio di sé quando può lavorare su grandi quantità di dati standardizzati, così da essere in grado di individuare modelli, anticipare criticità, suggerire soluzioni, ridurre tempi e margini di errore.

Quanto alle potenzialità applicative nel settore dei contratti pubblici, già nella fase di *pianificazione dei fabbisogni* l'intelligenza artificiale può rappresentare una leva decisiva per decisioni più informate, grazie alla capacità di analizzare grandi quantità di dati storici e di mercato, di individuare modelli di spesa, inefficienze e duplicazioni, supportando la programmazione degli acquisti attraverso modelli predittivi sempre più accurati. L'analisi di grandi quantità di dati storici relativi alla spesa, ai consumi e alle *performance* dei fornitori, consentirebbe di stimare in maniera mirata i fabbisogni futuri, individuare aree di inefficienza e ottimizzare l'allocazione delle risorse.

L'AI può, inoltre, contribuire alla *valutazione dei rischi e delle opportunità di aggregazione della domanda*, offrendo ai RUP un quadro più completo e tempestivo delle dinamiche settoriali. Gli strumenti tecnologici possono, altresì, assistere gli stessi RUP nelle *analisi di mercato*, individuando automaticamente gli operatori più rilevanti, le tendenze dei prezzi, le innovazioni disponibili, e restituendo così una fotografia aggiornata e affidabile del contesto competitivo. L'intelligenza artificiale può offrire un contributo particolarmente prezioso nell'*analisi sistemica dei mercati di riferimento*, ampliando la capacità delle amministrazioni di leggere in profondità la struttura dell'offerta e di orientare le proprie scelte in modo più consapevole. L'AI è in grado di raggruppare automaticamente gli operatori economici sulla base della tipologia, del settore di attività, della dimensione, dell'area geografica o delle specializzazioni, restituendo una mappa dinamica e aggiornata del mercato.

Un contributo altrettanto significativo può emergere nella *predisposizione della documentazione di gara*: l'AI è in grado di generare bozze di documenti standardizzati – capitolati, schemi, check-list – costruiti sulla base degli atti-tipo ANAC. Per realizzare questo obiettivo è necessario disporre di un bacino sufficientemente ampio di bandi ben strutturati, che sono andati esenti da contenzioso (o che hanno superato favorevolmente il vaglio giurisdizionale) e pienamente digitali: un patrimonio documentale che può essere utilizzato per addestrare gli algoritmi e renderli capaci di produrre testi coerenti, accurati e conformi alle migliori pratiche.

In fase di gara, l'intelligenza artificiale può supportare la *verifica delle offerte*, segnalando anomalie, incoerenze, rischi di affidabilità. In particolare, l'AI può affiancare le stazioni appaltanti nell'esame delle offerte anormalmente basse, attraverso analisi statistiche dei prezzi e dei costi rispetto ai *benchmark* di mercato e mediante l'individuazione di modelli ricorrenti o indicatori di rischio che potrebbero sfuggire a una valutazione tradizionale.

Il potenziale dell'intelligenza artificiale non si esaurisce, però, nella fase di aggiudicazione. Anche durante l'esecuzione del contratto può concorrere a monitorare tempi, costi, *performance*

e scostamenti rispetto al progetto iniziale, permettendo di individuare precocemente segnali di criticità, possibili inadempimenti o rischi di contenzioso. Una capacità di vigilanza continua, fondata su dati aggiornati e analisi predittive, che può rafforzare la qualità dell'azione amministrativa e prevenire derive patologiche.

3.3.2.1 La *governance* per l'utilizzo dell'IA: una regia unitaria per mettere a sistema e non frammentare gli sforzi, condividendo le esperienze applicative

Ferme le potenzialità legate all'utilizzo dell'IA nel settore dei contratti pubblici, per un utilizzo efficace e sicuro occorre che siano definiti in maniera chiara gli attori, i ruoli, i processi per lo svolgimento delle attività previste (*governance e operations*); è necessario che siano definiti i controlli necessari e soprattutto la standardizzazione e misurabilità degli *output*.
Ad oggi, lo sforzo degli attori istituzionali (*policy*) nel definire una *governance* efficace per l'utilizzo della IA ancora non consente alle pubbliche amministrazioni di comprendere pienamente gli scenari di sviluppo e di valutare consapevolmente opportunità e rischi dei nuovi strumenti disponibili.
I costi dei sistemi di IA, la complessa attività di reperimento dei dati e il difficile lavoro di *training* necessario per renderli affidabili suggeriscono che si eviti di frammentare gli sforzi.
Sarebbe utile nel settore dei contratti pubblici una *regia unitaria* che metta a sistema e coordini sforzi e risorse. Una *governance* unitaria che consenta di condividere tra tutte le stazioni appaltanti esperienze e migliori pratiche di utilizzo dell'IA, progettualità, risultati raggiunti, criticità riscontrate.

3.4 Proseguire nella formazione calibrandola sull'evoluzione del settore: formazione specialistica (per fasi, modelli contrattuali, settori di mercato), digitale, manageriale per i RUP

L'auspicata evoluzione verso una più autentica qualificazione delle stazioni appaltanti, spinta fino ad una specializzazione per fasi, filiere e modelli contrattuali utilizzati, così come il percorso in atto di digitalizzazione del settore, impongono una calibrata messa a punto dei processi di formazione del personale. Sono necessari percorsi specifici e puntualmente orientati, in grado di garantire alle amministrazioni il supporto nell'arricchimento professionale di personale operante in tematiche settoriali.
Diverse le prospettive di cui tener conto.
Innanzitutto, è opportuno un *aggiornamento della strategia professionalizzante* che tenga con-

to dell'entrata a regime del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e che definisca meglio gli obiettivi formativi. In vista dell'auspicata specializzazione delle stazioni appaltanti, vanno potenziati i corsi di formazione avanzata prevedendo percorsi formativi di alta specializzazione per la gestione delle singole fasi, per l'attivazione di procedure di partenariato, per settori di mercato.

Va inoltre sempre di più potenziata la formazione diretta all'acquisizione di *competenze tecniche, in particolare in considerazione della trasformazione digitale del settore*: l'offerta formativa deve includere sempre più moduli specifici su digitalizzazione del ciclo di vita del contratto, utilizzo delle piattaforme telematiche, interoperabilità dei sistemi, strumenti di acquisto elettronico, criteri economici e finanziari, *green public procurement*. Per l'ambito lavori l'applicazione della gestione informativa digitale delle costruzioni rappresenta un passaggio significativo.

Accanto alle competenze tecniche, assume rilievo la *dimensione manageriale*. Come indicato, il RUP è chiamato a governare tempi, costi, rischi, rapporti con operatori economici e *stakeholder* interni. In questa prospettiva, la formazione deve includere: tecniche di negoziazione nelle procedure competitive e nella gestione delle varianti; *project management* pubblico (programmazione, monitoraggio, gestione del rischio); analisi del mercato e valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa; gestione dei conflitti di interesse e prevenzione dei rischi corruttivi.

Le criticità non si concentrano solo sulla comprensione della norma, ma sulla gestione operativa delle fasi più complesse del procedimento. Sono necessari anche laboratori e percorsi dedicati a competenze trasversali come *decision making, leadership*, laboratori di comunicazione efficace, negoziazione nelle organizzazioni complesse e gestione di gruppi di lavoro.

Il "RUP del futuro" deve possedere necessariamente competenze trasversali che permettano di:

- acquisire una corretta lettura preliminare del mercato di riferimento (a livello locale, nazionale e internazionale) e fare verifiche di fattibilità, per così scegliere la procedura e le condizioni più adatte al contesto;
- valutare rischi e opportunità prima della gara anche alla luce di temi chiave, quali la sostenibilità e l'innovazione.

La formazione, infine, va sempre di più ancorata all'esperienza e ai casi concreti. La complessità dei contratti pubblici richiede un approccio non meramente teorico, ma che valorizzi le esperienze concrete, con simulazioni, analisi di procedure effettivamente svolte, confronto con criticità emerse nella pratica: utile l'istituzionalizzazione di comunità di pratica.

3.4.1 Una formazione specifica per le costruzioni (BIM)

Una formazione mirata deve essere quella diretta all'acquisizione delle competenze digitali nel settore delle costruzioni nel quale sarà indispensabile saper applicare gli strumenti di gestione informativa digitale (BIM) e utilizzare i cantieri digitali, strumenti che stanno trasformando radicalmente il modo di progettare, affidare ed eseguire le opere pubbliche. Il BIM è un investimento strategico: consente una progettazione più accurata, riduce errori e varianti, migliora il controllo in fase esecutiva, permette simulazioni predittive su tempi e costi e facilita la manutenzione programmata lungo l'intero ciclo di vita dell'opera. Molti enti non dispongono tuttavia delle competenze necessarie per sfruttarne appieno le potenzialità.

In disparte l'esigenza di sviluppare centrali di committenza specializzate e creare reti territoriali di supporto tecnico, è necessario investire nella formazione dei RUP e del personale tecnico perché il BIM possa divenire un alleato strategico per la modernizzazione della spesa pubblica e la realizzazione di opere più sicure, più efficienti e più sostenibili.

In assenza, il rischio è che le amministrazioni si limitino a richiedere un modello informativo perché imposto dalla normativa, senza possedere le competenze per leggerlo, verificarlo, aggiornarlo o integrarlo nei propri processi decisionali. Il BIM rischierebbe così di diventare un mero adempimento formale e un costo aggiuntivo senza ritorno applicativo, anziché uno strumento di governo dell'opera pubblica in grado di migliorare la qualità progettuale, ridurre le varianti, prevenire contenziosi e garantire una manutenzione programmata realmente efficace.

I. Maroccia, L. Virgadamo, *L'accentramento della spesa della Pubblica Amministrazione*, OCPI, 19 dicembre 2023.

Note

1 ANAC, *Relazione annuale*, 20 maggio 2025.

2 ANAC, *Relazione annuale*, 21 aprile 2026.

3 CONFERENZA DI ALTO LIVELLO ORGANIZZATA DALLA COMMISSIONE EUROPEA, *Un anno dopo il rapporto Draghi: cosa è stato realizzato, cosa è cambiato*, 16 settembre 2025.

4 Quanto ai più complessivi tempi di realizzazione, alcuni anni fa, l'Agenzia per la coesione territoriale (Act) e la Banca d'Italia mettevano in luce che l'esecuzione di un'opera pubblica dura in Italia mediamente 4,4 anni: la fase più lunga è quella della progettazione, che assorbe più della metà della durata complessiva media (2,5 anni). Si impiegano invece 0,6 anni per l'affidamento dei lavori e 1,3 per la loro esecuzione. Per le opere di grandi dimensioni, i tempi medi sono molto più lunghi, soprattutto, ancora, a causa della progettazione che porta via da sola circa il 40% del tempo totale.

5 Si tratta dei seguenti interventi: pubblicazione sul sito web dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) di nuove norme tecniche che consentano la raccolta di informazioni per il monitoraggio digitale dell'esecuzione degli appalti pubblici; firma di un protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) che introduca norme tecniche sull'interoperabilità dei dati relativi alle finanze pubbliche e ai pagamenti per opere pubbliche con la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici dell'ANAC; entrata in vigore di atti normativi che consentano alle stazioni appaltanti di prevedere e utilizzare i risparmi derivanti dalle aggiudicazioni al di sotto del prezzo di base per finanziare i bonus per il completamento anticipato dei lavori; pubblicazione sul sito web del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) di orientamenti, adottati dal MIT stesso previa consultazione dell'ANAC, sulle clausole riguardanti i bonus per il completamento anticipato e sullo schema di accordi di collaborazione ai sensi dell'articolo 82 *bis* , DLgs. 36/2023, al fine di ridurre i tempi di completamento dei lavori; pubblicazione sul sito web del MIT di orientamenti per sostenere le stazioni appaltanti nell'uso del *Building Information Modeling* (BIM) per le opere pubbliche.

6 A. Baltrunaite, S. Mocetti e G. Rovigatti, *L'impatto della capacità amministrativa negli appalti pubblici sui tempi di realizzazione delle opere*, in *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, dicembre 2025. Gli A. rilevano che "*nella fase di aggiudicazione, le amministrazioni collocate al 90° percentile impiegano circa quattro volte più tempo di quelle al 10° percentile (94 giorni contro 23), pur gestendo progetti molto simili*"; soggiungono che "*le amministrazioni lente nell'aggiudicazione dei contratti tendono a esserlo anche nella progettazione e nell'esecuzione dei lavori (….). Tale evidenza suggerisce la presenza di deficit strutturali nella capacità amministrativa*".

7 I. Maroccia, L. Virgadamo, *L'accentramento della spesa della Pubblica Amministrazione*, OCPI, 19 dicembre 2023.

8 ANAC, *Strategie e azioni per l'effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: le proposte dell'Autorità*, 27 maggio 2020, in *www.anac.it*.

9 [9]Il Codice dei contratti pubblici, all'art. 62, comma 10, prevede che le Amministrazioni non qualificate, consultato sul sito Anac l'elenco di quelle qualificate, fanno istanza all'Anac stessa perché designi una di questa per la gestione della procedura. Nei primi sette mesi di efficacia del Codice son**o** pervenute ad ANAC 17 istanze di assegnazione. Nel corso del 2024, le domande sono state 72, di cui 24 concluse con l'adozione, da parte dell'Autorità, del provvedimento di designazione d'ufficio. Nel 2025, le assegnazioni d'ufficio sono state 37.

10 ANAC, *Relazione 21 aprile 2026*.

11 Per l'analisi più complessiva della transizione digitale in Italia, Parte III, Cap. 3.

12 Delibera ANAC n. 261 del 20 giugno 2023.

13 Si rinvia al *Comunicato del Presidente di Anac* del 16 aprile 2025.

14 La strategia è stata elaborata da un Gruppo di lavoro, costituito nella seduta della Cabina di regia dei contratti pubblici del 9 novembre 2021, composto da rappresentanti di: Scuola Nazionale dell'Amministrazione – SNA (capofila) - Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC , Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili – MIMS (ora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), Unità per la Razionalizzazione e il miglioramento della regolazione (PCM-DAGL), Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, ANCI, UPI, CONSIP.

15 Art. 10, comma 6-*quater*, D.L. 77/ 2021.

16 Ci si riferisce al Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare. È un programma di investimenti promosso dal Ministero delle infrastrutture per finanziare interventi di edilizia sociale e rigenerazione urbana, con l'obiettivo di rispondere al disagio abitativo e di riqualificare aree urbane fragili o degradate. Il fondo PINQuA è stato istituito con la legge di bilancio 2020 mentre i termini, i contenuti e i criteri di valutazione delle proposte sono stati definiti dal decreto interministeriale n. 395 del 16 settembre 2020. A seguito dell'inserimento nel PNRR, il programma è stato collocato nella Missione 5, Componente 2, dedicata a coesione, inclusione, infrastrutture sociali e rigenerazione urbana.

17 Il 10 marzo 2026 sono state pubblicate per l'avvio della consultazione, sul sito di AGID, le *Linee Guida per lo sviluppo di sistemi di Intelligenza Artificiale nella pubblica amministrazione* e le *Linee guida per il procurement di IA nella Pubblica Amministrazione*.

CAPITOLO 3

Valorizzare le società a partecipazione pubblica senza depotenziare l'Amministrazione

Alcune difficoltà emerse nell'attuazione del PNRR sono il riflesso di debolezze più profonde e risalenti dell'amministrazione italiana. In molti settori, soprattutto laddove l'intervento pubblico richiede una progettazione specialistica, la gestione di procedure di affidamento complesse, attività di rendicontazione, competenze digitali e valutazioni economico-finanziarie, il problema non è stato soltanto la scarsità di risorse dedicate, ma il progressivo assottigliamento delle capacità tecniche interne che si accompagna alla frammentazione organizzativa e alla crescente difficoltà di presidiare l'intero ciclo dell'intervento.

In questo quadro ha trovato spazio ampio il ricorso alle società a partecipazione pubblica. Un fenomeno diffuso, ancorché non riconducibile a un modello unitario. Le partecipate sono state infatti impiegate, a seconda dei casi, come soggetti attuatori (A2A a livello territoriale), strutture di supporto e affiancamento tecnico-amministrativo (CDP, FINTECNA, LEPIDA in Emilia-Romagna), centrali di committenza (INVITALIA, ARIA in Lombardia), poli di progettazione e gestione di infrastrutture digitali (PAGOPA S.p.A), sedi di concentrazione di competenze altamente specialistiche. Su scala territoriale, casi come quelli di LEPIDA per l'Emilia-Romagna, e ARIA per la Lombardia, sono state valorizzate quali sedi di stabile raccordo tra le amministrazioni, uniformazione delle prassi e circolazione di soluzioni operative.

Il supporto assicurato dalle partecipate nell'attuazione del PNRR ha prodotto, in molti casi, risultati positivi e apprezzabili, contraendo i tempi e i costi amministrativi, riducendo la frammentazione e i carichi procedurali, contribuendo ad accelerare l'attuazione degli interventi. Ciononostante, il fatto che il meccanismo abbia funzionato non significa necessariamente che ogni forma di concentrazione di capacità esterna all'amministrazione debba essere automaticamente stabilizzata. L'esperienza del PNRR mostra, al contrario, che i diversi modelli di intervento delle partecipate non sono equivalenti, né sono tutti egualmente trasferibili nel funzionamento ordinario dell'amministrazione.

In una prospettiva a regime, l'analisi, più che soffermarsi sull'utilità del fenomeno, va condotta verificando a quali condizioni il sostegno assicurato sin qui dalle partecipate alle amministrazioni possa continuare a operare come fattore di integrazione e rafforzamento della capacità amministrativa, senza tradursi in una forma di sostituzione delle strutture pubbliche e, per converso, attraverso quali accorgimenti è possibile ricostruire un equilibrio nel quale la specializzazione organizzativa può essere utilmente mantenuta senza depotenziare l'azione pubblica.

Per conciliare le due esigenze, il ricorso a regime alle società a partecipazione pubblica ben può ammettersi per standardizzare attività seriali e procedure di affidamento, concentrare competenze specialistiche, progettare e gestire infrastrutture digitali pubbliche, realizzare sedi stabili di coordinamento tecnico. Sul versante dei servizi pubblici locali, l'effettività degli investimenti pubblici non dipende soltanto dalla presenza di strutture capaci di affiancare l'amministrazione, ma anche dall'esistenza, sul territorio, di operatori dotati di una dimensione adeguata: i necessari processi di aggregazione o di cooperazione tra partecipate idonei a ridurre la polverizzazione gestionale fungono, quindi, da leve di rafforzamento dell'amministrazione stessa, implementandone l'efficienza.

Più delicata appare, invece, la stabilizzazione di quei modelli nei quali la società partecipata non si limita a fornire supporto specialistico o gestione tecnica, ma tende a incidere più profondamente sulla stessa architettura del procedimento, contribuendo a definire il contesto entro cui la decisione amministrativa arriva a maturazione.

1 Lo scenario

L'attuazione del PNRR ha messo in evidenza un deficit di capacità organizzativa di alcune amministrazioni pubbliche. Le Relazioni semestrali della Corte dei conti che si sono succedute dal 2022 ad oggi evidenziano come una gran parte della macchina amministrativa abbia affrontato l'esecuzione del PNRR con dotazioni di personale già in affanno, organici ridotti da un *turnover* limitato per fini contabili, un'età media elevata dei funzionari e degli impiegati e profili professionali non adeguati alle esigenze di progettazione, gestione e rendicontazione richieste dal Piano[1].
Numerosi enti territoriali e diversi ministeri hanno affrontato l'avvio del Piano con strutture modellate sulle funzioni amministrative ordinarie, non tarate sul carattere straordinario degli investimenti e sui livelli di specializzazione tecnica (oltre che digitale) conseguentemente richiesti[2].
Si sono aggiunte, almeno nella fase iniziale, le limitazioni legate a vincoli assunzionali e finanziari che avevano caratterizzato per anni il settore pubblico, solo in parte superati con gli interventi varati a partire dal D.L. 80/2021, il quale aveva introdotto deroghe specifiche per consentire assunzioni a tempo determinato e il reclutamento di professionalità dedicate espressamente al PNRR. Ciononostante, in alcuni casi le procedure concorsuali hanno richiesto tempi lunghi e non sempre hanno assicurato l'integrazione tempestiva delle figure tecniche necessarie[3]. Conseguentemente, molte amministrazioni hanno registrato un ammanco di risorse umane specialmente in alcuni settori cruciali: ingegneria per le opere pubbliche, digitalizzazione, *procurement*, funzioni di monitoraggio[4].
Proprio in questa combinazione di fattori si può scorgere il motivo che ha indotto ad un *ricorso crescente alle società pubbliche*.
Per una gran parte delle amministrazioni titolari di investimenti, in particolare enti locali (non soltanto medio-piccoli ma anche Città metropolitane), il ricorso a società strumentali ha rappresentato una imprescindibile opportunità per rispettare le tempistiche imposte dal Piano[5].
Gli enti locali sono stati, infatti, chiamati a gestire una quota importante dei progetti PNRR: carico e difficoltà delle incombenze, da un lato, ristrettezza delle tempistiche, dall'altro, hanno così reso necessaria una collaborazione tra ANCI e Invitalia che, sin dal 2021, ha dato luogo a un modello di supporto fondato sul ricorso agli accordi quadro e sull'attribuzione ad Invitalia del ruolo di centrale di committenza. Tale modello ha interessato 637 soggetti attuatori, 1.220 interventi e 978 operatori economici aggiudicatari, con 2.248 prestazioni programmate, per un valore di oltre 4,5 miliardi di euro. Nell'aprile 2025 erano 1.682 le prestazioni già attivate, pari al 75% del totale, per un valore di circa 2,5 miliardi di euro. Gli ambiti di intervento hanno

riguardato in particolare asili nido, nuove scuole, programmi innovativi per la qualità dell'abitare e piani urbani integrati[6].

Dati di particolare rilievo provengono dai Report periodici della Corte dei conti. A partire dal 2022, i meccanismi di *governance* utilizzati per gestire i fondi PNRR hanno assunto dimensioni rilevanti. Ad esempio, sono state istituite oltre cento unità dirigenziali e più di cinquecento unità non dirigenziali presso le amministrazioni centrali con compiti gestori, di monitoraggio e di controllo degli interventi. Nonostante ciò, le relazioni semestrali di dicembre 2023, maggio 2024 e dicembre 2024 rilevano la costante necessità di ricorrere a strutture esterne alle amministrazioni, soprattutto con lo scopo di coprire le fasi di progettazione, di gara e di rendicontazione finale.

La Relazione semestrale di maggio 2025 evidenzia che questa è stata, sotto il profilo dell'efficientamento, una scelta cruciale. Infatti, le misure realizzate con il supporto delle società pubbliche presentano un tasso di avanzamento della spesa superiore del +7,4% rispetto alla media nazionale (+21,9%), distinguendosi positivamente rispetto alle amministrazioni locali (-3,2%), alle amministrazioni centrali e alle Agenzie (-8%). Il dato segna un elemento di particolare rilievo che fotografa l'incremento della performance di quelle amministrazioni che hanno fatto uso delle capacità specialistiche delle partecipate rispetto a quelle amministrazioni che non vi hanno fatto ricorso.

1.1 Gli effetti sul sistema amministrativo

Il primo e più immediato effetto del ricorso alle partecipate è quindi l'accelerazione delle attività di spesa, attraverso il rafforzamento dell'organizzazione, la semplificazione delle procedure dovuta alla loro standardizzazione e un monitoraggio continuo dello stato di raggiungimento degli obiettivi che funge, se così si può dire, da sprone[7].

Se questo assetto, da un lato, ha consentito al sistema di reggere la pressione derivante dai meccanismi di condizionalità europei, offrendo una risposta immediata ai deficit organizzativi più evidenti, dall'altro lato, prospetta il rischio di una crescente dipendenza[8].

D'altra parte, l'utilità del supporto fornito dalle partecipate dipende anche dal contesto amministrativo nel quale esso si innesta. Laddove l'amministrazione tende a conservare un nucleo interno di competenze tecniche e organizzative, tale supporto può operare come fattore di integrazione e rafforzamento della capacità amministrativa; ove invece tali competenze risultino più deboli o frammentate, il ricorso ai soggetti esterni tende più facilmente ad assumere una funzione sostitutiva, con il rischio che l'esigenza di far fronte nell'immediato alle scadenze

del Piano possa tradursi, nel medio periodo, in una più spiccata dipendenza dalle partecipate[9].
Più in generale, se è vero che gli effetti positivi dell'impiego delle partecipate hanno agito come una sorta di moltiplicatore della capacità di portare a termine molti dei progetti finanziati, scongiurando il rischio di una sorta di paralisi dell'amministrazione davanti ad una mole così importante di denaro da spendere, è utile comprendere come non lasciare che queste capacità, che si sono via via affinate, vadano disperse dopo la conclusione di questa esperienza.
Anche un altro aspetto depone per l'utilità di una sistematizzazione e istituzionalizzazione di questa dinamica. Il Dispositivo europeo di Ripresa e Resilienza si sta rivelando un modello procedurale replicato anche per il *RePowerEU*, per il Fondo sociale per il clima, per gli strumenti di assistenza macrofinanziaria all'Ucraina e persino per il nuovo Patto di stabilità e crescita[10].
Il fatto che il meccanismo di erogazione sia stato organizzato come *performance-based*, cioè legato alla verifica in sede europea del raggiungimento di un certo risultato, unitamente alla capacità delle istituzioni sovranazionali di orientare e armonizzare le politiche dei singoli Stati membri attraverso proprio la valutazione delle *performance*, evidenzia una chiara linea di sviluppo che tende a rendere stabile questa architettura organizzativa, con la conseguenza che anche dal lato interno si dovrà fare i conti con una sistematizzazione di tale dinamica.

1.2 La diversa esperienza di altri Paesi europei (Francia, Spagna, Germania): il prevalente ricorso alle società come istituzioni finanziarie

Anche in alcuni Paesi come Francia, Germania e Spagna operano istituzioni a matrice pubblicistica che hanno come principale obiettivo lo sviluppo nazionale. Il riferimento è alla *Caisse des Dépôts* e, al suo interno, a *Bpifrance*; alla *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) tedesca e all'*Instituto de Crédito Oficial* (ICO), i quali, pur con forme organizzative diverse, svolgono funzioni di promozione degli investimenti di lungo periodo e di sostegno alle politiche pubbliche nazionali[11]. A ciò si aggiunge, nel caso spagnolo, un profilo ulteriore di particolare interesse comparatistico: accanto all'ICO, infatti, opera il gruppo TRAGSA–TRAGSATEC, qualificato dalla normativa come *medio propio personificado y servicio técnico* di una pluralità di amministrazioni ed enti del settore pubblico, e dunque impiegabile, anche nell'ambito del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, quale struttura di supporto tecnico-operativo per lo svolgimento di attività amministrative[12].
La tendenza al ricorso da parte delle amministrazioni pubbliche a enti partecipati, perciò, non riguarda solo l'Italia, per quanto altrove si declini in forme maggiormente orientate al *sostegno creditizio e finanziario*, con l'eccezione della Spagna che recentemente ha mostrato l'adesione

ad un modello di soggetto pubblico societario utilizzato come strumento tecnico-amministrativo a supporto delle amministrazioni. Quello che però si può notare in via generale è che in questi Paesi si assiste ad un rafforzamento del ruolo di quegli enti pubblici, tecnicamente specializzati, con la finalità di implementare le politiche di sviluppo e di coadiuvare le amministrazioni pubbliche soprattutto negli investimenti previsti dal *Recovery and Resilience Facility*.

Nello specifico, in Francia, *Bpifrance* è una banca pubblica che ha svolto un ruolo decisivo nel convogliare risorse verso la transizione digitale ed ecologica attraverso finanziamenti agevolati, particolari garanzie e capitale di rischio. A questa istituzione si deve anche un ruolo fondamentale nella costituzione di partenariati di investimento tra privati e amministrazioni locali e nella capacità di stabilizzare la capacità di intervento delle strutture ministeriali, supplendo dal punto di vista finanziario a deficit di progettazione economica e di gestione industriale.

In Germania la KfW è una banca pubblica controllata dallo Stato federale e dai Länder, con la particolarità di avere uno specifico mandato nel sostenere gli investimenti strategici. La banca è in grado di finanziare in via agevolata interventi pubblici in determinati settori ritenuti essenziali da parte del governo federale e di garantire che tali investimenti si concretizzino. Concretamente il KfW assiste i Länder nella redazione di modelli finanziari in grado di sostenere l'investimento e valuta la loro attinenza alle strategie del governo federale e le ricadute economiche dei progetti.

Per quanto riguarda l'esperienza spagnola, un ruolo simile è svolto dall'*Instituto de Crédito Oficial*-ICO, uno dei principali attori del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, che svolge funzioni di finanziamento e sostegno alla liquidità, in particolare attraverso il Fondo *Next Tech* e altri strumenti di partenariato pubblico-privato. L'ICO, tuttavia, non effettua tanto attività di gestione di gare pubbliche o di ausilio nella progettazione di opere pubbliche, ma – anche in questo caso – catalizza gli investimenti sia finanziando le opere pubbliche e le infrastrutture, sia mettendo a disposizione delle imprese delle linee di credito agevolato che vengono poi materialmente erogate dalle banche commerciali locali.

Tuttavia, come si accennava, la Spagna presenta anche un modello di supporto tecnico-amministrativo alle pubbliche amministrazioni, basato sul gruppo TRAGSA e, in particolare, sulla controllata TRAGSATEC[13]. Si tratta di un soggetto societario che la normativa individua come struttura interna di servizio di una vasta pluralità di amministrazioni ed enti del settore pubblico. In particolare, il Real Decreto n. 345 del 2025 chiarisce, all'art. 2, che TRAGSA e TRAGSATEC sono considerate come società aventi ad oggetto l'erogazione di servizi tecnici all'Amministrazione generale dello Stato, alle Comunità autonome, alle città di Ceuta e Melilla, alle province,

alle isole e agli enti del settore pubblico da essi dipendenti. Vi è poi una distinzione tra quegli enti che hanno la qualifica di poteri aggiudicatori, per i quali il ricorso a TRAGSA e TRAGSATEC è subordinato al rispetto delle condizioni stabilite dall'art. 32 della legge spagnola sui contratti pubblici[14], e gli enti del settore pubblico che non rivestono tale qualifica, per i quali il conferimento diretto di incarichi è ammesso nei limiti previsti dall'art. 33 della medesima legge[15]. A ciò si aggiunge l'ulteriore requisito della partecipazione al capitale sociale di TRAGSA da parte delle amministrazioni interessate.

Rispetto all'esperienza dei tre Paesi presi in considerazione, l'esempio italiano offre quindi un quadro peculiare tanto per l'ampiezza delle attività amministrative che le partecipate sono state chiamate a svolgere a sostegno dell'amministrazione, quanto per il dato positivo registrato dalla Corte dei conti rispetto proprio alle misure realizzate con il supporto delle società pubbliche, le quali, come visto, presentano un tasso di avanzamento della spesa superiore del +7,4% rispetto alla media nazionale.

Anche nell'ordinamento italiano è rinvenibile un modello di intervento pubblico riconducibile a quello delle istituzioni finanziarie di sviluppo sin qui esaminate. Il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, infatti, istituito dall'articolo 2, comma 100, lettera a), L. 23 dicembre 1996, n. 662, costituisce uno strumento di sostegno indiretto al sistema produttivo, fondato proprio sul rilascio di garanzie pubbliche a favore dei soggetti finanziatori[16]. L'intervento del Fondo è richiesto dai soggetti finanziatori che restano titolari dell'erogazione del finanziamento, sicché l'impresa beneficiaria non ottiene direttamente il soccorso economico, ma beneficia della riduzione del rischio assunto dall'intermediario. Ne consegue una più facile accessibilità al credito. Dunque, il meccanismo è pressoché lo stesso di quello ravvisabile in altre esperienze europee.

> La gestione tecnico-amministrativa, finanziaria e contabile del Fondo è affidata, per conto del Ministero delle Imprese e del Made in Italy ad un raggruppamento di sei banche, la cui mandataria è il Mediocredito Centrale[17]. Le Disposizioni operative attribuiscono al Gestore compiti specifici in ordine alla ricezione delle richieste, alla verifica dei requisiti, al monitoraggio delle esposizioni creditizie e, infine, alla liquidazione delle somme, nel caso di escussione[18]. L'amministrazione del Fondo è inoltre affidata a un Consiglio di gestione, in base all'articolo 1, comma 48, della L. 147/2013, mentre di recente è stato istituito un Comitato consultivo presieduto dal Ministro delle imprese e del made in Italy[19].
>
> Il funzionamento del Fondo si basa quindi sull'escussione della garanzia e presuppone la previa comunicazione dell'evento di rischio da parte del soggetto finanziatore (o soggetto richiedente) al Gestore del Fondo, cui segue la richiesta di attivazione della garanzia mediante l'apposita procedura telematica e la dimostrazione del fatto che siano state avviate le procedure di recupero e la quantificazione dell'esposizione debitoria[20]. Perciò il Fondo interviene *ex post*, cioè a copertura e a parziale sostegno della perdita, surrogandosi nei diritti del creditore, senza però mai assumere direttamente la gestione dell'investimento.

Questo meccanismo è rimasto invariato anche quando si è confrontato con l'attuazione del PNRR. Ad esempio, l'articolo 2, D.L. 6 novembre 2021, n. 152, ha istituito, all'interno del Fondo, una Sezione Speciale "Turismo", disciplinata mediante uno specifico accordo tra il Ministero del Turismo e il Ministero dello sviluppo economico[21]. La finalità della Sezione Speciale Turismo era proprio quella di agevolare l'accesso al credito mediante il rilascio di garanzie gratuite, con un importo massimo garantito pari a 5 milioni di euro per singola impresa e con percentuali di copertura che, superata la fase emergenziale, potevano raggiungere il 70% dell'operazione, in caso di garanzia diretta, e l'80%, in caso di riassicurazione[22].
In questo senso, il Fondo di garanzia per le PMI rappresenta un modello di intervento pubblico nell'economia basato sulla leva creditizia oltre che sulla specializzazione tecnica del soggetto gestore, analogamente a quanto sperimentato anche in altri Stati membri.

Nondimeno, accanto a strumenti finanziari, analoghi a quelli di Francia, Germania e Spagna, l'ordinamento interno ha inteso fare ricorso anche alle società partecipate per lo *svolgimento di compiti tecnico-amministrativi*, prestando un supporto direttamente nei confronti delle amministrazioni.

1.3 Le tipologie di società coinvolte: società strumentali e di mercato

Quanto alle tipologie di società coinvolte, le Relazioni semestrali della Corte dei conti consentono di constatare che il supporto elargito alle amministrazioni nell'attuazione del PNRR ha mobilitato solo alcune delle società a partecipazione pubblica; un gruppo individuato in ragione della loro capacità di fornire un supporto tecnico-operativo alle amministrazioni titolari degli interventi.
Il quadro normativo delineato dal D.L. 77/2021, come poi integrato dal D.L. 121/2021, individua alcune tipologie di soggetti, cioè società a prevalente partecipazione pubblica e società *in house* qualificate, cui può essere affidata una funzione di supporto nella definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi[23].
Se quindi, in questo frangente, la tradizionale distinzione tra società di mercato e società strumentali conserva un valore ricostruttivo, non appare però idonea, da sola, a descrivere in modo adeguato le modalità attraverso le quali il legislatore ha organizzato il sistema di supporto all'attuazione del Piano.
Le *società di mercato* operano, in linea generale, in regime concorrenziale, svolgono attività economiche rivolte all'esterno dell'amministrazione e assumono un rischio d'impresa attraverso logiche privatistiche, pur avendo al loro interno delle partecipazioni pubbliche. Le *società strumentali*, per contro, si caratterizzano per un rapporto funzionale più intenso con l'ente pubblico, essendo chiamate a svolgere attività serventi rispetto all'esercizio di funzioni

amministrative o al perseguimento di finalità istituzionali. Tuttavia, la linea di confine tra queste due categorie non è sempre netta e non può essere tracciata esclusivamente sulla base del rapporto con il mercato, dovendosi piuttosto considerare il grado di integrazione della società nell'azione amministrativa e il tipo di funzioni concretamente esercitate[24].

È proprio questa impostazione che consente di comprendere anche l'evoluzione che il legislatore ha compiuto per quanto riguarda l'originaria previsione dettata dagli artt. 9 e 10, D.L. 77/2021. Con tale disciplina, come accennato, si è consentito alle amministrazioni di avvalersi del supporto tecnico-operativo di società a prevalente partecipazione pubblica e di società *in house* per rafforzare le capacità amministrative.

A tale assetto si è aggiunta, in sede di conversione del D.L. 121/2021, la previsione di cui all'art. 10, comma 7-*quinquies*, che ha esteso la possibilità di avvalersi anche di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., e delle società da essa controllate, per lo svolgimento delle medesime attività; una possibilità poi prorogata fino al 31 dicembre 2029[25]. Cassa Depositi e Prestiti, infatti, presenta una fisionomia peculiare che non consente di ricondurla né al modello della società di mercato in senso proprio (per esempio come Eni S.p.A.) né a quello della società strumentale. Si tratta, infatti, di un operatore finanziario a controllo pubblico che, pur utilizzando strumenti e logiche proprie dell'attività di intermediazione e operando anche sul mercato, è strutturalmente orientato al perseguimento di finalità pubbliche e, proprio per questo, è stato espressamente abilitato dal legislatore a svolgere specifiche funzioni di supporto alle amministrazioni. Il fatto che CDP sia stata ricompresa all'interno del novero delle società alle quali le amministrazioni possono fare capo per avere supporto non ne muta la natura di operatore comunque attivo anche sul mercato. Il che, però, la colloca in una posizione distinta sia rispetto alle imprese operanti in regime concorrenziale, sia rispetto alle società strumentali. Perciò, ferma restando la separazione tra società di mercato e società strumentali, il ricorso alle società partecipate non si è tradotto in un utilizzo esclusivo di società totalmente sottratte alle logiche di mercato. Come si è visto con CDP, la prospettiva è stata piuttosto quella di impiegare selettivamente soggetti a partecipazione pubblica che avessero determinate qualità e competenze tecniche. Dunque, pur non registrandosi l'utilizzo di società di mercato propriamente dette nell'attività di supporto alle amministrazioni nel settore di cui si tratta, è però vero che, almeno nel caso di CDP, proprio in virtù della sua natura "ibrida", il parametro della distinzione tra un gruppo di società utilizzabili (quelle strumentali) e altre non utilizzabili (quelle di mercato) tende in qualche modo a sfumare.

2 I distinti compiti svolti dalle partecipate pubbliche nell'attuazione del PNRR

Come anticipato, nell'attuazione del PNRR, le società a partecipazione pubblica hanno assunto ruoli differenti a seconda della natura degli interventi e delle esigenze delle varie amministrazioni coinvolte.

Le relazioni periodiche della Corte dei conti mostrano come si sia consolidata la tendenza a coinvolgere società a partecipazione pubblica sia come veri e propri soggetti incaricati della realizzazione delle misure che come strutture di supporto tecnico-amministrativo, chiamate ad affiancare gli enti responsabili[26].

Il supporto si è tuttavia manifestato in forme differenti.

I casi esaminati di seguito sono stati scelti per saggiare il concreto apporto delle partecipate nei confronti delle amministrazioni pubbliche nell'attuazione delle misure PNRR e per osservare tratti ricorrenti e peculiarità specifiche.

2.1 Le società come soggetti attuatori o come strumenti di supporto

Una prima distinzione necessaria è tra società alle quali viene affidata la *realizzazione operativa di specifiche misure* e società che, invece, operano come *strutture di supporto tecnico-amministrativo* delle amministrazioni titolari dell'investimento.

Nel primo caso, la società pubblica è chiamata a svolgere attività che incidono direttamente sull'attuazione dell'intervento; nel secondo, essa mette a disposizione competenze, strutture e strumenti che consentono all'Amministrazione di esercitare più efficacemente funzioni di cui conserva la titolarità.

Sotto il primo profilo, l'esperienza di Infratel Italia S.p.A. è particolarmente significativa. La documentazione fruibile sul sito istituzionale della società[27] e la relazione della Corte dei conti n. 4/2024/CCC qualificano Infratel come soggetto attuatore delle strategie governative in materia di banda larga e banda ultralarga e, nell'ambito del PNRR, dei piani relativi alla connettività (Italia 1 Giga, Italia 5G, Scuola connessa, Servizi sanitari connessi e Collegamento isole minori). Alla società non è affidato un compito di supporto, bensì una funzione direttamente riconducibile alla realizzazione degli interventi. Più semplicemente, Infratel progetta le infrastrutture, gestisce le procedure di affidamento, segue l'esecuzione delle opere e ne monitora l'avanzamento, operando quindi in veste di attuatore della misura nel settore di riferimento.

Su un piano diverso si collocano le società che non assumono in proprio la titolarità attuativa

della misura, ma affiancano l'amministrazione nella predisposizione delle gare, nella standardizzazione delle procedure, nel monitoraggio e, più in generale, nel rafforzamento della capacità amministrativa. È questo, in particolare, il caso di Invitalia e di Consip. L'accordo ANCI-Invitalia e alcuni atti applicativi adottati dai Comuni[28] mostrano che Invitalia, in virtù della sua qualificazione di centrale di committenza qualificata, ha consentito la riduzione delle tempistiche di attuazione degli interventi, gestendo l'indizione della gara, la procedura competitiva, la fase di aggiudicazione e anche la stipulazione dei contratti a valle[29].

Per quanto riguarda Consip, la società mette a disposizione delle amministrazioni contratti, accordi quadro e servizi di supporto tecnico, oltre a programmi di formazione e tutoraggio connessi alla gestione delle progettualità PNRR[30]. Ciò consente alle amministrazioni di disporre di soluzioni già preconfezionate per la realizzazione dei rispettivi interventi, in questo caso, dunque, la società pubblica è in grado di rendere più celere e maggiormente presidiato dal punto di vista tecnico lo svolgimento delle funzioni amministrative.

Questa prima distinzione, tuttavia, non basta da sola a descrivere il fenomeno. Dunque, accanto ai casi nei quali una società pubblica è chiamata a svolgere direttamente il ruolo di attuatore, si collocano quelli in cui essa fornisce supporto tecnico-specialistico, quelli in cui concentra attività procedurali di carattere seriale, come le gare, le verifiche, la predisposizione degli atti, e quelli in cui presidia un'infrastruttura indispensabile all'attuazione di specifiche misure[31]. Il punto fondamentale non sta solo in una ricostruzione tassonomica dei ruoli assunti dalle partecipate, ma piuttosto nel comprendere quali attività amministrative le amministrazioni abbiano affidato loro per rendere possibile l'attuazione del Piano (l'esecuzione di interventi, la gestione delle gare, il supporto tecnico-specialistico, il monitoraggio procedurale e finanziario, il presidio di infrastrutture). Proprio questa varietà di impieghi mostra fino a che punto il ricorso alle società partecipate si sia infiltrato nell'organizzazione attuativa del PNRR.

Di particolare interesse sono anche le modalità con le quali l'intervento viene modulato nei rapporti con l'amministrazione titolare della misura. Il quadro normativo del PNRR ha infatti previsto espressamente la possibilità per le amministrazioni di avvalersi del supporto tecnico-operativo di società pubbliche e di società *in house* nelle fasi di definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi, includendovi anche attività di rafforzamento della capacità amministrativa. Nel caso di Cassa Depositi e Prestiti e delle società da essa controllate, il legislatore è intervenuto in termini ancora più puntuali, disciplinando, all'art. 10, comma 7-*quinquies*, del D.L. 121/2021, l'assistenza tecnica, il supporto operativo, la gestione di fondi e le ulteriori attività connesse, strumentali o accessorie, e stabilendo che tali attività siano regolate

da apposite convenzioni, anche sotto il profilo della remunerazione.
Grazie poi alle convenzioni e agli accordi attuativi questo assetto acquista dei contorni più precisi. La legge, infatti, autorizza il ricorso alle partecipate e ne definisce un perimetro generale; sono poi le convenzioni a determinare, in concreto, quale parte dell'attività venga affidata alla società, quali compiti restino riservati all'amministrazione, entro quali tempi debba essere svolta quella determinata attività, con quali risorse il supporto debba essere finanziato e secondo quali modalità debba essere monitorato e posto a rendiconto.
Proprio per questo le convenzioni costituiscono, ai fini dell'analisi, la fonte principale e più importante. Loro tramite diventa misurabile il grado di effettiva penetrazione del soggetto societario nella catena attuativa della misura. Grazie a questo esame emergono alcuni elementi ricorrenti. Anzitutto, l'oggetto dell'intervento è normalmente definito in modo puntuale, spesso mediante il rinvio a un Piano operativo o a un Piano delle attività, nel quale vengono indicati i compiti affidati, il cronoprogramma, il gruppo di lavoro, i referenti e, non di rado, i parametri economici del rapporto.
In secondo luogo, le convenzioni disciplinano i profili finanziari, precisando se il rapporto si fondi su un corrispettivo massimo predeterminato ovvero sul rimborso dei costi sostenuti, nonché le modalità di fatturazione e pagamento.
In terzo luogo, esse prevedono forme di monitoraggio, verifica e rendicontazione, che sottraggono il rapporto a una logica di occasionalità e lo inseriscono in una dinamica di relazione collaborativa continua tra amministrazione e società partecipata. Infine, esse chiariscono la ripartizione delle responsabilità, ribadendo pressoché tutte che la titolarità della misura e delle decisioni rimane in capo all'amministrazione, mentre la società opera entro il perimetro delle attività espressamente affidatele[32].

2.1.1 Invitalia: il supporto alle procedure aggregate, agli accordi quadro per gli enti locali, ai contratti di sviluppo per il MIMIT

La posizione di Invitalia all'interno del quadro organizzativo del PNRR si è progressivamente consolidata fino a rappresentare uno dei principali attori pubblici a sostegno delle capacità amministrative degli enti locali. Questo anche alla luce della previsione contenuta nell'art. 10, comma 6-*quater*, D.L. 77/2021, che attribuisce, come detto, alle amministrazioni titolari degli interventi la possibilità di avvalersi del supporto tecnico-operativo di società in house qualificate; cosa che è stata effettuata attraverso accordi quadro per servizi tecnici strettamente connessi alla realizzazione degli interventi finanziati dal PNRR.

Un ruolo centrale è ricoperto dall'Ispettorato generale per il PNRR del Ministero dell'economia e delle finanze, subentrato al Servizio centrale per il PNRR istituito presso la Ragioneria generale dello Stato, il quale ha la funzione di sovrintendere e monitorare la realizzazione del Piano e tenere sotto controllo la rendicontazione delle informazioni inserite in ReGiS e la redazione dei dossier necessari per lo sblocco dei ratei semestrali[33].

Con riferimento agli *enti locali*, in special modo ai Comuni, l'Accordo ANCI-Invitalia, sottoscritto il 24 novembre 2021, e la convenzione stipulata dalla stessa Invitalia con MEF-RGS, pongono la partecipata in una posizione di supporto stabile e organico rispetto a questi. In virtù di questo accordo, Invitalia, in qualità di centrale di committenza e di soggetto qualificato a fornire supporto tecnico-operativo all'amministrazione pubblica, mette a disposizione dei Comuni procedure centralizzate di gara, procedimenti amministrativi standardizzati e soprattutto accordi quadro che creano elenchi di operatori economici (cioè fornitori) suddivisi in base alle differenti misure del PNRR.

> Tra il 2022 e il 2024 Invitalia ha progressivamente organizzato, a supporto dei Comuni e delle Città metropolitane, un sistema di accordi quadro multilaterali articolato per tipologie di investimento e per aree territoriali[34]. Le procedure complessivamente attivate sono state 36, suddivise in 129 lotti su base geografica: 55 per gli asili nido, 20 per le nuove scuole, 28 per il PINQuA[35] e 26 per i Piani urbani integrati. Si è inteso così concentrare in *procedure aggregate* una pluralità di affidamenti che, in via ordinaria, avrebbero richiesto un numero molto elevato di gare. La suddivisione in lotti territoriali e sub-lotti prestazionali ha consentito ai Comuni di disporre, per ciascun intervento, di operatori economici selezionati per le diverse fasi del ciclo di realizzazione. Più nel dettaglio, ciascun lotto geografico è stato ripartito in quattro sub-lotti prestazionali, relativi alla progettazione, al coordinamento della sicurezza e direzione lavori, alla verifica progettuale, ai lavori stessi e al collaudo. In questo modo, il singolo ente locale ha potuto fare ricorso a operatori già selezionati a monte mediante gara centralizzata, senza dover bandire autonomamente una pluralità di procedure distinte per ciascuna fase dell'intervento. Proprio questo assetto ha consentito di accelerare quasi 1.200 interventi riferiti a Comuni e Città metropolitane, permettendo, subito dopo l'aggiudicazione, anche l'avvio d'urgenza delle attività necessarie all'esecuzione degli interventi finanziati dal PNRR.
>
> In concreto le attività di carattere tecnico svolte da Invitalia comprendono la predisposizione degli atti di gara, la gestione delle procedure, la valutazione delle offerte tecniche ed economiche, i controlli sui requisiti, i controlli antimafia, il supporto nella predisposizione delle richieste di attivazione, la verifica della coerenza tra progetto e obiettivi PNRR, l'assistenza nel delicato ambito delle varianti, oltre al supporto nella gestione degli adempimenti informativi verso ReGiS[36]. A ciò si aggiunge un'attività di accompagnamento che, oltre ad abbracciare la fase dell'affidamento, si estende anche al momento successivo all'aggiudicazione, mediante affiancamento dei soggetti attuatori anche per quanto riguarda le problematiche connesse all'adeguamento dei prezzi e alla gestione di talune criticità nell'esecuzione del contratto.

Secondo le Relazioni della Corte dei conti del novembre 2023, ben 13 Città metropolitane su 14 hanno fatto capo agli accordi quadro di Invitalia per i Piani Urbani Integrati, aggiudicando lavori per un importo massimo complessivo superiore a 1,8 miliardi di euro[37]; in base al report redatto

da ANCI e Invitalia del 7 aprile 2025, nel triennio 2022-2024 gli accordi quadro hanno coinvolto 637 soggetti attuatori, 1.220 interventi, 978 operatori economici, 2.248 prestazioni programmate e 1.682 prestazioni attivate, per un valore complessivo pari a circa 2,49 miliardi di euro su oltre 4,5 miliardi programmati[38]. I dati raccolti fino al 31 dicembre 2025 rivelano un ulteriore incremento, laddove si registrano 645 soggetti attuatori, 1.194 interventi, 968 operatori economici aggiudicatari e 2.000 prestazioni attivate, pari all'89% del totale previsto dagli accordi quadro. Perciò, a fronte della riduzione del numero delle gare, vi è un efficientamento in termini di costi, tempi e carichi di lavoro.

Accanto all'attività svolta a favore degli enti locali attraverso gli accordi quadro, Invitalia interviene anche nelle politiche industriali nazionali a sostegno del MIMIT. In particolare, alcune misure di rilievo strategico risultano attuate mediante lo strumento del contratto di sviluppo.

Infatti, per l'anno 2024, si registra la sottoscrizione di accordi attuativi tra MIMIT e Invitalia relativi alla misura M1C2-I7, destinata al sostegno delle tecnologie a zero emissioni e delle filiere produttive strategiche, per un valore di 2,5 miliardi di euro[39]. Peraltro, sono stati conclusi contratti analoghi in relazione alle misure M2C2-I5.1.3 e M2C2-I5.1.4, dedicate rispettivamente all'industria delle batterie e al rafforzamento della capacità produttiva delle rinnovabili, per le quali è stato previsto il trasferimento a Invitalia di un importo pari a 1 miliardo di euro. Con riferimento al sotto-investimento 1 della misura M1C2-I7, il MIMIT ha adottato la circolare direttoriale del 18 ottobre 2024. Tale circolare definisce le modalità attuative del sotto-investimento, prevedendo che esso sia realizzato proprio mediante contratti di sviluppo e fissando i termini di apertura dello sportello temporale entro il quale le imprese possono presentare la propria domanda di agevolazione. La dotazione finanziaria complessivamente prevista per questa misura ammonta a 1,7 miliardi di euro, costituita da 1.225 milioni a valere sulla misura M1C2-I7 e da 513 milioni ascrivibili alla misura M2C2-I5.1.

Un'altra linea di intervento affidata a Invitalia riguarda la misura *REPowerEU* per il sostegno all'autoproduzione energetica delle piccole e medie imprese. Il 3 dicembre 2024 è stato sottoscritto l'accordo attuativo e la successiva convenzione di affidamento *in house* che vede la gestione da parte di Invitalia di 320 milioni di euro[40]. Invitalia, quindi opera all'interno del PNRR non solo in qualità di supporto agli enti territoriali, ma anche come gestore per il MIMIT di risorse finanziarie destinate alla trasformazione industriale del Paese.

> Il fatto che gli accordi quadro stipulati abbiano consentito una riduzione delle tempistiche e del numero delle gare proprio perché in grado di facilitare l'aggregazione della domanda è da ricondursi anche alla convenzione stipulata tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Ragioneria generale dello Stato

e Invitalia, la quale ha potuto rendere più facilmente gestibile, unificando la procedure, una pluralità di interventi che, altrimenti, sarebbero rimasti frammentati tra una molteplicità di soggetti attuatori.
La convenzione definisce i rapporti tra le parti sotto il profilo procedurale, amministrativo e finanziario, e prevede che le singole attività di supporto siano attivate mediante appositi Piani delle attività, previa verifica di fattibilità. Dal punto di vista economico è stato stabilito anche un corrispettivo massimo complessivo per le attività svolte da Invitalia pari a euro 19.999.976, mentre l'Accordo di collaborazione ANCI-Invitalia precisa che l'attività resa dalla società quale centrale di committenza non comporta oneri a carico dei soggetti beneficiari o attuatori ma, come emerge da alcune determine comunali, gli oneri della procedura gravano sulla convenzione tra la Ragioneria generale e Invitalia. Pertanto, i comuni possono avvalersi di una struttura tecnica qualificata senza doverne sostenere direttamente il costo, dal momento che risulta sopportato dall'amministrazione centrale[41].

Sempre dal *report* ANCI – Invitalia, *PNRR e investimenti pubblici*, emerge che la collaborazione tra ANCI e Invitalia ha consentito a Comuni e Città metropolitane di utilizzare gli accordi quadro in modo tale dal velocizzare la progettazione e la successiva realizzazione di interventi soprattutto nei settori dell'edilizia scolastica, dell'*housing* sociale e della rigenerazione urbana. In tal modo sono state promosse 1.682 investimenti per un valore di circa 2,5 miliardi di euro. Ciò evidenzia una grande accelerazione degli investimenti senza però gravare economicamente sui soggetti attuatori. In termini analoghi si esprime il *Report di sostenibilità Invitalia* per il 2024, dal quale risulta che, in quell'annualità, la società ha aggiudicato 203 procedure di gara come centrale di committenza per un valore complessivo di 3,5 miliardi di euro e ha gestito 34 accordi quadro per gare superiori a 1,4 miliardi. Inoltre, nel corso del 2025, Invitalia ha gestito complessivamente 229 procedure di gara, di cui 44 procedure per accordi quadro nell'ambito della convenzione con il MEF-RGS, per oltre 11,6 miliardi di euro appaltati, circa 3.000 interventi, più di 800 soggetti attuatori supportati e oltre 66.000 certificati gestiti per la verifica dei requisiti degli appaltatori. Inoltre, Invitalia dispone di una piattaforma digitale, InGaTe, certificata dall'AgID e presente nel Registro ANAC delle piattaforme certificate, che consente la gestione dell'intero ciclo di vita dell'investimento[42].

2.1.2 CDP: dall'assistenza tecnica all'attività di intermediazione nell'*housing* sociale

Il coinvolgimento di Cassa Depositi e Prestiti nelle attività di supporto alle amministrazioni pubbliche per l'attuazione del PNRR trova il suo fondamento normativo, lo si è visto, nell'art. 10, D.L. n. 121/2021, che attribuisce alle amministrazioni pubbliche la possibilità di avvalersi direttamente di CDP per tutte le attività di assistenza tecnica e supporto operativo connessi agli interventi del Piano.
L'*attività di assistenza* viene erogata da CDP attraverso convenzioni stipulate in base a un accor-

do quadro sottoscritto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il quale definisce le attività che possono essere attribuite a CDP, le modalità di interlocuzione e i rapporti con il Servizio centrale per il PNRR. Il primo accordo quadro, sottoscritto nel dicembre 2021, configurava un modello di supporto esteso a una pluralità di fasi dell'investimento PNRR. Dalla selezione di linee di investimento suscettibili di essere attuate anche mediante partenariato pubblico-privato, al monitoraggio delle misure realizzate tramite strumenti finanziari, fino alla programmazione e progettazione degli interventi, alla programmazione tecnico-finanziaria, alla predisposizione degli atti amministrativi, compresi i documenti di gara, alla verifica dei cronoprogrammi e all'assistenza alle amministrazioni nella fase di predisposizione delle domande di finanziamento e nelle procedure selettive per l'assegnazione dei fondi. L'attivazione dell'assistenza avveniva su richiesta delle amministrazioni centrali titolari degli interventi, con istruttoria del Servizio centrale per il PNRR, e i fabbisogni ritenuti meritevoli di accoglimento erano inseriti in un piano annuale delle attività[43]. Tuttavia, l'attività di supporto non si limitava alla fase iniziale della procedura. CDP assicurava il presidio dei cronoprogrammi, il monitoraggio della realizzazione dell'intervento, l'individuazione tempestiva delle criticità e la proposta di interventi correttivi, l'attivazione di strumenti contabili finalizzati alla corretta tracciabilità della spesa e alla predisposizione della documentazione necessaria per il superamento dei controlli europei. D'altra parte, il coinvolgimento di CDP nel modo appena descritto si giustifica alla luce della sua stessa configurazione che la rende particolarmente adatta a operare nei settori in cui l'attuazione del Piano si intreccia a profili finanziari e di sostenibilità dell'investimento[44].

Con il provvedimento del Ragioniere generale dello Stato n. 183 del 9 luglio 2024 è stato approvato il nuovo Accordo quadro per il 2024, che ridefinisce quello del 2021. Il nuovo accordo modifica l'attività di assistenza, orientando l'azione di CDP a favore della Ragioneria generale dello Stato, in coerenza con l'articolo 6, D.L. n. 77 del 2021. L'articolo 3 dell'accordo del 2024 definisce un insieme di attività che CDP svolge per le amministrazioni pubbliche che vanno dall'analisi e monitoraggio dello stato di attuazione finanziaria ed esecutiva degli interventi alle attività di supporto connesse all'utilizzo del sistema informatico ReGiS e, più in generale, al monitoraggio degli interventi, dall'assistenza nella predisposizione della documentazione necessaria alla rendicontazione a valle degli interventi e ai controlli, fino alla verifica del rispetto delle condizionalità. Una parte significativa dell'accordo è dedicata poi al supporto assicurato nell'aggiornamento dei cronoprogrammi previsto dal D.L. n. 19 del 2024. Questa attività consiste nell'analisi del rispetto delle tempistiche degli interventi e nella predisposizione della documentazione contenente le informazioni necessarie alle verifiche propedeutiche alla redazione delle attestazioni[45].

Accanto a questo rapporto ormai consolidato con la Ragioneria Generale, l'art. 10 dell'accordo del 2024 consente a CDP di stipulare convenzioni con le amministrazioni pubbliche ricomprese nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, nel solco di quanto previsto dal comma 7-*quinquies* dell'art. 10, D.L. n. 121/2021. Tali convenzioni, però, non sono coperte dai fondi ministeriali e richiedono risorse proprie delle amministrazioni o dei quadri economici dei progetti, dovendo peraltro risultare pienamente coerenti con il perimetro e le finalità dell'accordo quadro. Le relazioni semestrali della Corte dei conti offrono indicazioni utili sulle esperienze applicative. La Relazione del secondo semestre 2024 segnala l'impiego dell'assistenza tecnica nel settore culturale, nell'ambito delle convenzioni stipulate dal Ministero della cultura nel 2023 ai sensi degli articoli 9 e 10, D.L. n. 77 del 2021, mentre la Relazione di maggio 2025 tratta nello specifico anche la convenzione del 23 dicembre 2024 tra CDP e il Ministero delle imprese e del made in Italy per la realizzazione della piattaforma "Incentivi Italia", nell'ambito della Riforma 3 della Missione 1. Da ultimo, l'articolo 1, comma 10-*quater*, del Decreto "milleproroghe" 2024 ha esteso al 31 dicembre 2029 la possibilità di avvalersi di CDP anche per interventi finanziati tramite i fondi della programmazione europea 2021-2027, il Fondo per lo sviluppo e la coesione e il Fondo complementare.

La rilevanza del modello incarnato da CDP, pur avendo subito delle modifiche nel proprio assetto, essendo stata l'attività di assistenza spostata nelle fasi finali delle procedure e nelle fasi esecutive e di rendicontazione, mantiene un ruolo – si potrebbe dire – strutturale nel rafforzamento della capacità amministrativa e nel presidio della corretta attuazione di quegli investimenti pubblici caratterizzati da particolare complessità, tanto è vero che il supporto tecnico di CDP sarà assicurato fino al 2029, ben oltre la conclusione prevista del PNRR.

Un'evoluzione particolarmente significativa del ruolo di Cassa Depositi e Prestiti nell'attuazione del PNRR emerge nel settore dell'*housing* universitario, dove il modello di intervento sembra discostarsi dallo schema dell'assistenza tecnica alle amministrazioni e assumere i tratti di *un'attività latamente di intermediazione*. La convenzione stipulata il 31 dicembre 2025 tra il Ministero dell'università e della ricerca e CDP per l'esecuzione del nuovo *Investimento 5: Student housing fund*, introdotto a seguito della revisione del PNRR approvata con decisione ECOFIN del 27 novembre 2025, attribuisce infatti a CDP il ruolo di *implementing partner* dell'investimento e le affida un insieme di attività che comprendono la predisposizione e pubblicazione dell'avviso, la ricezione delle candidature, l'istruttoria tecnica, amministrativa e finanziaria, la gestione delle interlocuzioni con i proponenti, il supporto tecnico-operativo al Comitato di investimento, la trasmissione e gestione degli atti d'obbligo e, infine, l'erogazione dei contributi ai beneficiari. Il

Ministero conserva la titolarità dell'investimento e il potere di indirizzo, ma *la sequenza procedimentale viene in larga parte svolta direttamente da CDP*, che si colloca così in una posizione intermedia fra l'amministrazione titolare e i soggetti, pubblici o privati, chiamati a rendere disponibili i posti letto finanziati. In tal modo il procedimento viene ridisegnato attorno a un intermediario pubblico specializzato, cui è affidata la gestione della selezione e del rapporto con i beneficiari dei finanziamenti[46].

Questa convenzione è particolarmente rilevante anche se si guarda alla sua struttura finanziaria e alla costruzione delle condizionalità. Infatti, prevede che le risorse dell'investimento siano trasferite dal MUR su un conto corrente dedicato intestato a CDP, con contabilità separata e qualificando le somme come patrimonio autonomo e separato rispetto a quello della società. All'interno di queste risorse economiche è ricompreso anche il compenso di CDP.

A ciò si aggiunge un dato ancora più significativo. Il raggiungimento della *milestone* M4C1-32 è legato all'adozione da parte di CDP degli atti d'obbligo sottoscritti per accettazione dai beneficiari entro il 30 giugno 2026 e non anche all'effettiva messa a disposizione dei posti letto agli studenti. La conseguenza è che si assiste ad una scissione tra il momento dell'assunzione dell'impegno finanziario e quello della esecuzione degli interventi. In tal caso, il ricorso a CDP consentirebbe di riparametrare la sequenza di attuazione della misura, anticipando il momento rilevante ai fini del raggiungimento della *milestone* al trasferimento dei fondi dal Ministero a CDP, ma collocando l'esecuzione in un momento che potrebbe anche travalicare la conclusione del Piano[47].

Che in questo caso non si sia solo davanti ad un supporto tecnico lo suggerisce anche la *governance* che attraverso la convenzione si viene a creare. Essa istituisce infatti un Comitato di investimento cui sono affidati compiti cruciali per l'ammissione al contributo e alla sottoscrizione degli atti d'obbligo. Se da un lato la decisione non è assunta direttamente da CDP, dall'altro, la stessa convenzione mostra che il procedimento entro il quale tale decisione si forma è largamente orientato da CDP. Dei cinque membri del Comitato, infatti, pur esterni al MUR e a CDP, uno solo è designato dal Ministero con funzioni di presidente, mentre gli altri quattro, tra cui il segretario, sono designati da CDP; inoltre, è la stessa CDP a fornire al Comitato il supporto tecnico-operativo, predisponendo la documentazione istruttoria, partecipando alle sedute, curando le attività di segreteria, redigendo le bozze dei verbali e gestendo le interlocuzioni con i candidati. Ne deriva che la decisione finale, pur formalmente imputata al Ministero, matura all'interno di un assetto procedimentale nel quale la base istruttoria, il supporto organizzativo e la scansione delle attività fanno capo in misura prevalente a CDP.

2.1.3 Fintecna S.p.A.: affiancamento tecnico-ingegneristico e supporto istruttorio e di monitoraggio

Accanto ai soggetti dotati di maggiore visibilità e più frequentemente richiamati nel dibattito sull'attuazione del PNRR, quali Invitalia o Cassa Depositi e Prestiti, emergono anche società pubbliche il cui ruolo è meno appariscente ma non per questo marginale, tenuto conto che queste si collocano nei segmenti di più alta specializzazione tecnica e sovrintendono gli aspetti più delicati della funzione attuativa. In questa prospettiva si colloca Fintecna S.p.A., il cui azionista unico è Cassa Depositi e Prestiti e che risulta sottoposta alla sua attività di direzione e coordinamento. Fintecna si presenta come la controllata del Gruppo preposta ai servizi immobiliari e ai processi liquidatori, pur svolgendo attività di supporto alla pubblica amministrazione e di sostegno alle strutture commissariali che sorgono in situazioni emergenziali. Proprio tale duplice collocazione consente di cogliere la specificità del suo impiego nel PNRR. La società non è un soggetto attuatore in senso proprio, né è una centrale di committenza, bensì va inquadrata più come una struttura ad alta specializzazione, cui l'amministrazione può ricorrere quando abbia necessità di un adeguato presidio tecnico.

Il contributo di Fintecna si articola lungo *due direttrici principali*. La prima è quella del *supporto tecnico-operativo alla realizzazione degli interventi*, che emerge con particolare nettezza nella convenzione stipulata con l'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile dell'Emilia-Romagna[48], che consente di evidenziare la natura del supporto affidato a Fintecna. In sostanza, si tratta di un *affiancamento di carattere tecnico-ingegneristico* ideato per coordinare gli interventi emergenziali che si sono resi necessari dopo gli eventi alluvionali del 2023 con quelli finanziati dal PNRR nell'ambito dell'investimento M2C4.2.1b, così da consentirne il riallineamento sotto il profilo progettuale e attuativo, senza interrompere la conclusione degli interventi più urgenti già in corso.

> Ancora più eloquente è il contenuto dell'allegato tecnico. Da esso emerge che il supporto di Fintecna investe attività molto concrete del ciclo dell'investimento e che non si limita alla preparazione degli atti necessari alle procedure di affidamento, ma si estende anche all'attività di progettazione e alla predisposizione dei capitolati. Fintecna inoltre svolge un ruolo fondamentale per la verifica della documentazione tecnico-economica presentata dagli affidatari degli interventi e per la supervisione delle attività di cantiere.
>
> La convenzione prevede la messa a disposizione dell'Agenzia regionale di una vera e propria struttura di lavoro. In questo caso la società opera attraverso un numero massimo di quaranta unità, coordinate da un Capo Progetto nominato dalla società stessa. Tali figure sono costituite da ingegneri esperti di progettazione e di lavori pubblici, chiamati a supportare i RUP nominati dall'Agenzia regionale, e tec-

nici di cantiere destinati ad affiancare la direzione lavori. Inoltre, figurano anche risorse con capacità amministrativo-contabili poste a supporto dell'ufficio amministrativo.
Le attività affidate a queste professionalità sono costituite da un supporto nello sviluppo delle procedure di gara e nella predisposizione dei relativi atti; nell'affiancamento ai progettisti nella fase di redazione degli elaborati tecnici e dei capitolati; nel controllo della documentazione prodotta dagli affidatari; nell'attività di direzione dei lavori e nella supervisione dei cantieri oltre che nella gestione della contabilità; nella redazione della documentazione amministrativo-contabile e infine nello svolgimento delle attività di segreteria. Perciò vi è una vera e propria messa a disposizione di personale destinato a sostenere l'Agenzia regionale che opera in maniera continuativa pur senza sostituirsi (almeno formalmente) alle funzioni riservate al RUP.

Una seconda direttrice emerge nelle convenzioni che affidano a Fintecna attività di *supporto istruttorio, procedurale e di monitoraggio in favore di alcune strutture commissariali*.

La convenzione del 9 aprile 2025 con il Commissario Straordinario Housing Universitario è, sotto questo profilo, particolarmente significativa[49]. Essa muove dal presupposto che Fintecna sia un soggetto qualificato allo svolgimento di attività di supporto tecnico-operativo e la individua come struttura idonea a prestare supporto alla Struttura commissariale per il raggiungimento del target della Riforma 1.7, Missione 4, Componente 1 del PNRR. Il suo compito consiste in un autentico supporto all'istruttoria, che prevede la valutazione tecnica della coerenza delle candidature rispetto agli standard del bando, la predisposizione delle richieste di integrazione documentale, il supporto alle attività di segreteria e alla gestione dell'archivio documentale.

La medesima logica si ritrova nella convenzione del 17 luglio 2024 con il Commissario straordinario alla ricostruzione nei territori di Emilia-Romagna, Toscana e Marche[50].

Il testo stabilisce, infatti, che CDP e Fintecna svolgano, ciascuna per quanto di rispettiva competenza, attività di assistenza e supporto tecnico-operativo riferite agli interventi pubblici previsti dal PNRR nell'ambito della linea di investimento M2C4-2.1.a. In questo caso le attività richieste alla partecipata sono tassativamente limitate a quelle descritte nel Piano delle attività, nel quale sono definiti il cronoprogramma, la profilazione del gruppo di lavoro e la stima delle risorse. In questi casi il ruolo di Fintecna appare dunque meno legato alla gestione materiale del singolo intervento e si rivela maggiormente connesso all'accompagnamento delle amministrazioni e dei soggetti attuatori nell'istruttoria.

Ciò che sembra rilevante sottolineare è che Fintecna non opera né come soggetto attuatore in senso proprio, né come una centrale di committenza. Piuttosto il suo è un ruolo legato alla specializzazione tecnica che possiede. Il suo supporto viene attivato in maniera selettiva per integrare la capacità tecnico-amministrativa delle amministrazioni e delle strutture commissariali con le capacità tecniche delle risorse interne della partecipata in fasi di progettazione degli interventi da mettere a gara e anche dopo, addirittura in fase di direzione dei lavori.

2.1.4 PagoPA: polo per la creazione e gestione specializzata di applicativi digitali

A differenza dei casi in cui la società pubblica viene impiegata come elemento di supporto a favore di amministrazioni titolari delle singole misure o come soggetto chiamato a colmare deficit tecnici, l'esperienza di PagoPA S.p.A. ne mostra un uso ancora differente.

PagoPA S.p.A. è stata costituita ai sensi dell'art. 8, D.L. 135/2018 come società per azioni interamente partecipata dallo Stato, nell'ambito del trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri delle funzioni già attribuite al Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale; il Presidente del Consiglio esercita le funzioni di indirizzo, coordinamento e supporto tecnico delle pubbliche amministrazioni avvalendosi della società, sia per la diffusione della piattaforma PagoPA, sia, soprattutto, per la progettazione, lo sviluppo, la gestione e l'implementazione del punto di accesso telematico di cui all'art. 64-*bis* del CAD e della piattaforma di cui all'art. 50-*ter* del medesimo Codice. Già solo guardando all'impianto normativo, PagoPA appare come un soggetto istituito specificatamente per concentrare, in una forma organizzativamente differenziata ma funzionalmente integrata all'interno della Presidenza del Consiglio, un nucleo di competenze tecniche relative alla costruzione delle principali piattaforme digitali al servizio dell'amministrazione[51].

> Dalle convenzioni stipulate tra il Dipartimento per la trasformazione digitale e PagoPA si può apprezzare una netta ripartizione di ruoli. Nella convenzione sottoscritta nel marzo 2022 per il sub-investimento 1.4.5 "Piattaforma Notifiche Digitali" e per il sub-investimento 1.3.1 "Piattaforma Digitale Nazionale Dati-Interoperabilità", il Dipartimento è qualificato come "Amministrazione titolare e Soggetto attuatore", mentre PagoPA è indicata come "soggetto realizzatore"[52]. Lo stesso atto precisa che alla società sono destinati 38,5 milioni di euro per le attività relative alla Piattaforma notifiche digitali e 20 milioni di euro per quelle relative alla PDND. La convenzione del 28 marzo 2024 sulle "Evoluzioni della Piattaforma Nazionale Digitale Dati" ha il medesimo schema. Il Dipartimento resta "Amministrazione titolare e Soggetto attuatore", mentre a PagoPA sono affidate le attività di realizzazione dell'intervento. Il dato rilevante è che questo rapporto non si esaurisce nell'avvio della piattaforma ma prosegue nel tempo attraverso interventi di gestione e di evoluzione tecnica.
>
> Ancora, nella convenzione del 2025 relativa al progetto "Evoluzione della diffusione della piattaforma dei pagamenti elettronici pagoPA e dell'AppIO dei servizi pubblici" a PagoPA è affidato il ruolo di realizzatrice del sub-investimento 1.4.3 e, per l'attuazione di tale sub-investimento, il Dipartimento deve avvalersi necessariamente della società. La convenzione indica anche alcune delle attività affidate a PagoPA: la gestione della transizione degli utenti dalla versione attuale "Documenti su IO" alla versione completa di IT-Wallet; la definizione della *brand identity* e la realizzazione di un sito istituzionale dedicato all'intero sistema IT-Wallet; la progettazione e l'implementazione di nuove funzionalità per il suo ampliamento e potenziamento[53]. L'accordo del 24 settembre 2024 sull'IT-Wallet declina ulteriormente questo assetto, dal momento che qualifica il Dipartimento come Amministrazione titolare di Misura PNRR e PagoPA come Soggetto Attuatore dell'intervento di Realizzazione del Sistema IT-Wallet, per un

importo di 6 milioni di euro. Il medesimo accordo richiama l'art. 64-*quater* del CAD, evidenziando che il comma 6 destina alla copertura degli oneri per la progettazione, la realizzazione e la graduale messa a disposizione dell'infrastruttura tecnologica del Sistema IT-Wallet complessivamente 69 milioni di euro, di cui 63 milioni assegnati all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato e 6 milioni a PagoPA S.p.A.[54] Una conferma del ruolo assunto da PagoPA si ricava dalla scheda metodologica relativa agli indicatori comuni della misura 1.4.3, dedicata agli applicativi pagoPA e app IO[55]. Anche in questo caso PagoPA S.p.A. è qualificata come soggetto esecutore del progetto di diffusione delle due piattaforme ed è, al tempo stesso, indicata come soggetto gestore delle stesse. L'articolazione della gestione delle piattaforme prevede che per il sistema pagoPA, la partecipata acquisisca i dati relativi alle movimentazioni economiche calcolando il numero dei soggetti debitori; mentre per l'app IO, PagoPA S.p.A. utilizzi i dati ricavati dal sistema per determinare il numero degli utenti dell'applicazione. Al Dipartimento spetta invece acquisire tali dati, inviarli al sistema centrale di monitoraggio e assicurarne la correttezza ed esaustività. PagoPA S.p.A. quindi gestisce le piattaforme ma anche le attività tecniche necessarie alla misurazione dei dati che vengono poi utilizzati per monitorarne l'impiego.

Quanto esaminato consente di mettere in luce una ulteriore specificazione dell'intervento delle partecipate rispetto all'attuazione del PNRR, fornendo un esempio delle diverse sfaccettature del fenomeno: in questo caso, il ruolo della società non si caratterizza tanto per essere un supporto tecnico ma diviene piuttosto un polo di riferimento per la creazione e la gestione di applicativi necessari per la digitalizzazione dell'amministrazione – in generale – e per la realizzazione – nello specifico – degli investimenti PNRR.

2.1.5 I plurimi contributi delle partecipate locali

L'esame del ruolo di alcune grandi partecipate territoriali consente di precisare meglio, su scala locale, le forme attraverso cui il ricorso allo strumento societario, a beneficio delle amministrazioni pubbliche, ha inciso sull'attuazione del PNRR. Il coinvolgimento delle partecipate locali ha assunto, come d'altra parte evidenziato a livello nazionale, configurazioni differenziate. In alcuni casi le partecipate hanno operato soprattutto come strutture di supporto alle amministrazioni, mettendo a disposizione piattaforme digitali, coordinamento tecnico e procedure standardizzate, mentre in altri casi la partecipata locale ha assunto un *ruolo di realizzatrice degli interventi finanziati dal PNRR*.

Un primo caso è rappresentato de Lepida S.c.p.A. che si potrebbe definire una struttura di sostegno delle amministrazioni territoriali. Già dal suo assetto societario emerge una fisionomia che ben si accorda con questa funzione. Lepida è infatti una società *in house* della Regione Emilia-Romagna che opera nel settore delle infrastrutture telematiche, dei servizi digitali e dell'integrazione dei sistemi informativi.

Al capitale sociale possono partecipare esclusivamente enti pubblici, mentre il controllo è

esercitato congiuntamente dai soci, attraverso il Comitato Permanente di Indirizzo e Coordinamento, e dalla Regione Emilia-Romagna che, quale socio di maggioranza, esercita funzioni di direzione. Alla data del 30 giugno 2025, con la Relazione sulla gestione, la compagine sociale risultava composta da 455 enti, fra i quali la Regione, 330 Comuni, 40 Unioni di Comuni, tutte le Province, la Città metropolitana di Bologna, le Università presenti sul territorio, le Aziende sanitarie e ospedaliere e altri enti pubblici[56].

A Lepida è affidato un ruolo fondamentale per la progettazione, lo sviluppo e il funzionamento delle infrastrutture di telecomunicazione e dei servizi telematici a favore dei suoi stessi soci e degli enti collegati alla sua rete.

In base alla sua Relazione semestrale del 2025 si rileva che Lepida ha supportato i propri soci rispetto alle varie misure del Piano, ad esempio nella selezione e contrattualizzazione dei fornitori, nell'ottenimento delle qualificazioni necessarie, nella verifica dello stato di avanzamento dei progetti e nell'ausilio alla rendicontazione[57].

L'elemento di maggior interesse è che la società ha messo a punto uno *strumento di raccordo particolare*, un tavolo tecnico che si riunisce a cadenza settimanale al quale partecipano i soci e le autorità che gestiscono i fondi. Il tavolo costituisce una sede di confronto nella quale vengono affrontate le principali questioni operative che emergono nel corso dell'attuazione dei progetti e vengono trovate soluzioni per eventuali criticità[58].

Lepida, nel dicembre 2024, ha anche messo a punto, a beneficio delle amministrazioni locali, una bozza di accordo[59] avente ad oggetto la collaborazione tecnica e organizzativa per l'attuazione della misura PNRR 2.2.3, relativa alla digitalizzazione delle procedure degli Sportelli Unici per le Attività Produttive (SUAP) e per l'Edilizia (SUE). Dalla lettura di questo documento che può essere sottoscritto dagli enti locali si può comprendere meglio il funzionamento del tavolo tecnico. Quest'ultimo, operativo in realtà già dal maggio 2022, è animato da Lepida insieme ad ANCI Emilia-Romagna e alla Regione stessa, e coinvolge Comuni e Unioni di Comuni. L'attività del tavolo si concentra soprattutto sulla partecipazione ai bandi, sulla gestione delle attività finanziate, sulla rendicontazione e, più in generale, sulla ricerca di soluzioni organizzative e tecniche che siano anche condivise.

Sempre attraverso la bozza di accordo del 2024 si osserva che il ruolo di Lepida si amplia fino a ricomprendere lo svolgimento di una *funzione di intermediazione tecnica tra enti locali e fornitori delle soluzioni software*, con l'obiettivo di facilitare l'integrazione dei sistemi utilizzati dai Comuni con le piattaforme utilizzate a livello nazionale e regionale. Perciò, sotto questo aspetto la società verifica la compatibilità delle soluzioni tecnologiche proposte dai fornitori rispetto ai

mezzi digitali con i quali le prime dovranno interagire.
All'interno di questo documento vi è anche un aspetto molto interessante che rivela un *ruolo gestorio* attribuito a Lepida, la quale per l'appunto gestisce quattro *datacenter* regionali qualificati ai sensi del Regolamento Cloud dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale. Inoltre, possiede e amministra la rete di interconnessione degli enti locali dell'Emilia-Romagna e ha progettato il sistema regionale di Accesso Unitario.
Perciò, il contributo che Lepida ha potuto offrire nell'attuazione del PNRR si è innestato su dinamiche organizzative già rodate e peraltro condivise da un ampio numero di amministrazioni locali.
A tale riguardo, osservando i verbali dei tavoli tecnici emerge un ruolo del tutto peculiare che non si limita solo alla gestione delle piattaforme digitali utili anche per la realizzazione degli interventi PNRR, la società offre un *coordinamento tra gli enti* attraverso una progressiva uniformazione delle soluzioni operative. Nell'incontro del tavolo tecnico del 16 luglio 2024, ad esempio, si rileva che Lepida ha svolto la funzione di collettore di informazioni tra i Comuni e i principali fornitori regionali, diffondendo chiarimenti e condividendo i primi orientamenti applicativi, tra cui indicazioni di utilizzo della piattaforma PDND.
Inoltre, nei tavoli del 7 febbraio 2025, del 21 febbraio 2025 e del 14 marzo 2025 sono stati esaminati i bandi rivolti a Comuni e Regioni, i problemi di interoperabilità tra sistemi, i ritardi nelle asseverazioni e la necessità di un maggior coordinamento con il Dipartimento per la trasformazione digitale. Il tavolo tecnico è stato utile anche per riscontrare le segnalazioni dei comuni sulle difficoltà riscontrate nel ricevere risposta dall'help desk di Invitalia. La soluzione proposta è stata addirittura quella di raccogliere le domande delle amministrazioni locali affinché fosse Lepida stessa a riscontrarle, creando una sorta di memorandum composto dai chiarimenti. Quindi, in questo caso, sembrerebbe quasi operare come un *consulente delle amministrazioni locali*.
Una diversa modalità di supporto alle amministrazioni è stata accordata ad ARIA S.p.A., la società *in house* della Regione Lombardia. La società si colloca all'interno del Sistema regionale disciplinato dalla legge regionale n. 30 del 2006, cioè nell'insieme dei soggetti attraverso i quali l'amministrazione regionale organizza lo svolgimento di attività operative connesse alle proprie funzioni. Rappresenta uno strumento tecnico-amministrativo della Regione, concepito per concentrare competenze specialistiche e metterle stabilmente a disposizione sia dell'amministrazione regionale sia degli enti del territorio.
La configurazione attuale della società è il risultato di un processo che ha riunito in un unico

soggetto competenze originariamente distribuite tra diverse società regionali. ARIA nasce infatti nel 2019 dalla fusione di ARCA S.p.A. in Lombardia Informatica S.p.A., nella quale sono poi confluite Infrastrutture Lombarde S.p.A. ed Explora S.p.A. Questa operazione ha consentito di concentrare all'interno della stessa struttura competenze relative agli acquisti pubblici, ai servizi informatici e al supporto operativo alle politiche regionali, rendendo ARIA un soggetto con competenze diversificate e complementari.

Il tipo di ausilio che la società presta alle amministrazioni è messo in luce dalla Convenzione quadro 2025-2027 stipulata con la Giunta regionale. ARIA svolge funzioni di *centrale di committenza*, *stazione unica appaltante* e *soggetto aggregatore* a favore della Regione Lombardia, degli enti del Sistema regionale e degli enti locali del territorio. La deliberazione regionale che approva la convenzione sottolinea inoltre che, un po' come avviene per Invitalia a livello nazionale, le funzioni della società riguardano ormai l'intero ciclo di vita degli appalti, ricomprendendo necessariamente anche l'esecuzione dei contratti.

Questa funzione assume rilievo soprattutto nell'attuazione di interventi collegati al PNRR.

> Un primo elemento in tal senso emerge dalla DGR n. XII/1901 del 19 febbraio 2024, con cui la Regione Lombardia ha approvato lo schema di accordo con AgID per l'attuazione della Misura 1.4.2 del PNRR, dedicata al miglioramento dell'accessibilità dei servizi pubblici digitali. Nello stesso provvedimento la Giunta ha disposto l'aggiornamento del prospetto di raccordo delle attività di ARIA per il triennio 2024-2026, inserendo così la società nel quadro organizzativo attraverso cui la Regione coordina le iniziative connesse alla trasformazione digitale dei servizi pubblici[60].
>
> Di particolare interesse, per tratteggiare il ruolo di ARIA S.p.A. nell'ausilio prestato alle amministrazioni pubbliche nell'attuazione del Piano, è la documentazione di gara relativa alla misura M2C4, investimento 3.4, concernente i c.d. 'Siti orfani'. Essa mostra che ARIA, in forza di un incarico conferito da Regione Lombardia, è chiamata a svolgere un ruolo operativo e qualificato nell'attuazione degli interventi di bonifica. La società agisce infatti come stazione appaltante, cura l'indizione delle procedure e procede alla conclusione di accordi quadro per l'affidamento dei lavori. Si delinea così un assetto nel quale la partecipata regionale partecipa in modo diretto alla gestione della fase di affidamento, contribuendo in maniera significativa alla piena realizzazione degli interventi finanziati dal Piano[61].
>
> Ciò chiarisce il tipo di supporto che la società è chiamata a fornire agli enti locali. Gli interventi previsti dalla misura M2C4 sono infatti affidati in larga parte ai Comuni, che devono procedere alla progettazione degli interventi, all'affidamento dei lavori e alla gestione delle relative procedure contrattuali entro i tempi stringenti previsti dal Piano. Tali attività, tuttavia, richiedono competenze tecniche e capacità procedurali che non sempre sono disponibili all'interno delle amministrazioni comunali. Proprio per questo ARIA interviene mettendo a disposizione degli enti la propria struttura organizzativa e le competenze maturate nel settore della committenza pubblica.

Ancora diverso è il caso di A2A, società quotata che opera sul mercato, ma il cui assetto proprietario resta in parte riconducibile a enti pubblici locali. La struttura dell'azionariato mostra infatti

che, al 31 dicembre 2025, il Comune di Brescia e il Comune di Milano detengono ciascuno il 25% del capitale sociale, mentre altri Comuni possiedono complessivamente una quota pari a circa il 4,5% ed il 45,5% delle quote è invece rappresentato dal mercato[62].
Il coinvolgimento di A2A nell'attuazione del PNRR, proprio in virtù del fatto che si tratta di una società di mercato e non di una società strumentale, emerge soprattutto sul piano della *realizzazione di infrastrutture*, in particolare nel settore della transizione energetica e della modernizzazione delle reti.

> Un esempio significativo è rappresentato dall'intervento realizzato da Unareti, società del gruppo, relativo alla nuova Cabina Primaria "Violino" di Brescia[63]. L'intervento rappresenta un investimento di circa 15 milioni di euro, cofinanziato con fondi PNRR, e destinato a potenziare e rendere più flessibile la rete di distribuzione elettrica, migliorandone la qualità, l'affidabilità e favorendo una maggiore integrazione della produzione proveniente da fonti rinnovabili collocate nel territorio bresciano. La realizzazione della cabina primaria "Violino", insieme a quelle di Tremosine e Vobarno, rientra negli interventi finanziati nell'ambito del bando "Rafforzamento Smart Grid", che ha conferito a Unareti un contributo complessivo pari a 159 milioni di euro.

Dunque, il ruolo della partecipata in questo caso si è sostanziato nella *diretta realizzazione delle infrastrutture energetiche e di rete* che contribuiscono agli obiettivi perseguiti dal Piano e peraltro sono da esso stesso finanziati.
Perciò, mentre nei primi due casi la partecipata locale aveva un ruolo sia di supporto, come piattaforma di *procurement*, che di soggetto avente funzioni di coordinamento, nel caso di A2A, invece, il contributo all'attuazione del PNRR si manifesta soprattutto nella capacità di realizzare investimenti infrastrutturali che concorrono agli obiettivi del Piano, in particolare nel campo delle reti energetiche e della transizione ecologica. La partecipata locale, in questo caso agisce prevalentemente come operatore economico che contribuisce alla trasformazione del territorio attraverso la realizzazione di opere e infrastrutture in linea con le strategie pubbliche sostenute dal PNRR.

3. Le prospettive future

L'attuazione del PNRR, oltre ad aver imposto un'accelerazione senza precedenti ai processi di spesa pubblica, ha anche messo in evidenza le criticità che l'amministrazione da tempo porta con sé e che certamente si rifletteranno anche oltre la scadenza del 2026.
Le soluzioni organizzative sperimentate in questi anni, come visto, hanno funzionato, per quanto in un frangente caratterizzato dalla eccezionalità; hanno rivelato un assetto abbastan-

za sedimentato del rapporto tra amministrazioni pubbliche e capacità tecnico-operative delle partecipate.

In altri termini, il PNRR ha, per un verso, reso maggiormente visibile che una parte delle amministrazioni pubbliche, soprattutto in ambiti caratterizzati da elevata complessità tecnica, non disponeva più, già prima dell'adozione del Piano, di risorse organizzative adeguate a sostenere autonomamente gli investimenti. L'assottigliamento delle competenze tecniche interne, la perdita di capacità progettuale, la difficoltà di presidiare procedimenti amministrativi complessi (soprattutto di carattere partenariale), l'incapacità, in molti casi, di garantire continuità nel controllo anche nella fase dell'esecuzione e del collaudo, la perdita di attrattività e l'ammanco di personale[64]: si tratta di criticità che il PNRR ha sicuramente messo in luce e che esigono un riassetto organizzativo generale.

In questo quadro, il ricorso alle società a partecipazione pubblica ha rappresentato una delle soluzioni più immediate e efficienti per fronteggiare il problema. L'ipotesi di un semplice ritorno all'assetto anteriore al PNRR appare poco realistica, significherebbe disperdere il patrimonio di strumenti, procedure e capacità di coordinamento che si è formato nel corso di questi ultimi anni. Il problema non è tanto stabilire se il ricorso alle società pubbliche debba continuare oppure no, quanto comprendere quali funzioni, alla luce dell'esperienza del PNRR, sia preferibile che siano organizzate attraverso strutture tecniche esterne all'amministrazione in senso stretto, e quali, al contrario, debbano restare o tornare a essere presidiate direttamente dagli apparati pubblici. Evidente il rischio, infatti, che soluzioni nate per colmare, nella contingenza del momento, una carenza organizzativa siano trasformate in meccanismi di surrogazione delle funzioni di un'amministrazione[65]. In tal caso rendere stabile un rapporto simile potrebbe andare nella direzione di indebolire l'amministrazione anziché renderla più efficiente, istituzionalizzando – se così può dirsi - una certa dipendenza dalle capacità collocate all'esterno dei suoi apparati.

L'analisi è diretta a individuare quali tra le soluzioni sin qui sperimentate meritino di essere consolidate, quali invece debbano restare legate alla straordinarietà del contesto che le ha generate e quali ulteriori correttivi organizzativi siano necessari per evitare che l'efficienza del supporto si trasformi, nel lungo periodo, in una forma di deresponsabilizzazione dell'amministrazione.

3.1 Consolidare il ricorso alle società pubbliche senza indebolire ulteriormente l'Amministrazione

La questione di che tipo di assetto istituzionale il modello di integrazione e consolidamento del rapporto tra amministrazioni pubbliche e partecipate sarà in grado di produrre nel lun-

go periodo si lega strettamente al modo in cui lo stesso finisce per ridisegnare la fisionomia dell'amministrazione.

Il rafforzamento della capacità amministrativa e la valorizzazione del ruolo delle società pubbliche non coincidono necessariamente.

Talvolta i due processi si accompagnano e si sostengono vicendevolmente. Ciò accade quando la concentrazione di competenze tecniche e organizzative in soggetti specializzati consente alle amministrazioni di svolgere in maniera più efficiente le proprie funzioni oppure di accedere a capacità e conoscenze che, da sole, non sarebbero in grado di raggiungere. In altri casi, però, il medesimo processo può produrre un effetto assai diverso, in specie quando determina uno spostamento progressivo verso l'esterno di attività non soltanto esecutive, ma anche relative alla progettazione degli interventi o alla valutazione tra differenti opzioni. Il che incide inevitabilmente sulla capacità valutativa dell'amministrazione e, quindi, sulla sua capacità di saper effettuare un corretto bilanciamento di interessi rispetto ad un determinato intervento pubblico. È proprio in questo solco che si annida il rischio di depotenziamento dell'amministrazione.

Per questa ragione, la questione non può essere ricondotta ad un'alternativa meccanicistica tra autosufficienza dell'amministrazione e ricorso a strutture esterne. Una simile contrapposizione non sembra cogliere la realtà dell'amministrazione contemporanea, nella quale la crescente complessità tecnica delle politiche pubbliche rende inevitabile, in molti settori, il ricorso a centri specializzati di competenza. Il punto, semmai, è capire come questi centri vengano di fatto utilizzati: se come strumenti che integrano e rafforzano la capacità amministrativa, oppure come luoghi nei quali quella capacità tende a trasferirsi. Nel primo caso la specializzazione accresce la forza dell'amministrazione; nel secondo la sostituisce, lasciandole solo formalmente intatta la titolarità delle funzioni.

Sotto questo profilo, non conta la quantità delle attività affidate all'esterno, bensì la qualità del rapporto che si instaura tra amministrazione e partecipata. Anche un ricorso molto serrato a strutture tecniche specializzate può restare fisiologico, a condizione che si innesti su amministrazioni ancora capaci di orientarne l'azione, di comprenderne i presupposti tecnici, di valutarne criticamente i risultati e poi di riassorbirne, per quanto possibile, prassi, conoscenze e soluzioni operative. Specularmente, il ricorso alle partecipate diventa invece indice di involuzione quando si colloca in un contesto nel quale l'amministrazione, proprio perché già indebolita, si limita a usare quel supporto come surrogato di capacità che non possiede più, con la conseguenza che il rimedio organizzativo finisce per coincidere con la cronicizzazione di una debolezza che si trasferisce anche alla funzione.

Le considerazioni che seguono evidenziano cosa le singole esperienze maturate nelle partecipate pubbliche sono riuscite a trasmettere, per cogliere quali meccanismi possono diventare uno stabile volano di maggior efficienza dell'amministrazione e quali possono invece essere considerati più rischiosi dal punto di vista del rafforzamento della funzione amministrativa.

3.2 Valorizzare Invitalia per rafforzare la capacità progettuale e amministrativa della Repubblica

Come indicato, una parte non trascurabile delle difficoltà incontrate dalle amministrazioni, soprattutto a livello territoriale, non è dipesa soltanto dalla scarsità di risorse o dalla complessità intrinseca degli interventi, ma anche dalla frammentazione delle stazioni appaltanti e dalla molteplicità di procedure da queste attivate, oltre che dall'assenza di strutture in grado di fungere da collettori della domanda di beni e servizi attraverso, per l'appunto, procedure standardizzate. È sotto questo profilo che assumono rilievo, anche per il periodo che andrà oltre la contingenza del PNRR, gli accordi quadro che le amministrazioni hanno stipulato con Invitalia. Infatti, la disponibilità di una centrale di committenza pubblica capace di aggregare la domanda, standardizzare la documentazione di gara e gli atti e mettere a disposizione schemi procedurali replicabili in base alle più varie esigenze può rappresentare una risposta efficace a un fabbisogno amministrativo che, per molti enti, rappresentava già da tempo una carenza strutturale.

L'intervento di Invitalia e il varo di questo sistema ha ridotto sensibilmente il costo amministrativo rappresentato dalle procedure necessarie per poter dare concretezza all'investimento pubblico anche per quegli enti che, da soli, non sarebbero stati in grado di replicare autonomamente procedure di tale complessità.

Come visto, l'importanza dell'esperienza di Invitalia non si limita solo nell'essere stata in grado di accentrare le procedure di gara, quanto nell'aver messo a disposizione di più amministrazioni le proprie capacità di aggregazione della domanda, riducendo così le disomogeneità organizzative tra enti diversi e rendendo più governabile l'attuazione degli interventi. D'alto canto, il fatto che gli accordi quadro abbiano consentito di accelerare quasi 1.200 interventi, riducendo il numero delle procedure, efficientando il compito dei soggetti attuatori in termini di tempi e carichi di lavoro, che corrispondono anche a costi economici, conferma che a beneficiare della partecipata si può dire che sia stato l'intero assetto amministrativo.

Da questo punto di vista, ciò che vale davvero la pena mantenere anche dopo la stagione del PNRR è la capacità di Invitalia di offrire un supporto procedurale nei settori in cui la frammentazione amministrativa continua a ostacolare l'attuazione degli investimenti.

In primo luogo, ci si riferisce alle procedure di affidamento relative a interventi per i quali la stessa amministrazione, valutate le proprie capacità operative, ritiene di non poter sostenere da sola un certo carico procedurale. È significativo, a tal proposito, che il ricorso ad Invitalia sia basato sulla scelta dei singoli soggetti attuatori se delegarle le procedure necessarie alla realizzazione degli interventi più complessi. Ciò dipende anche dall'oggetto specifico delle commesse. Non è infatti un caso che l'esperienza degli accordi quadro delle amministrazioni pubbliche con Invitalia abbia avuto ad oggetto soprattutto asili nido, nuove scuole, il progetto PINQuA e i Piani urbani integrati; settori nei quali la pluralità degli enti coinvolti, i cronoprogrammi serrati e il numero delle procedure da attivare rendevano particolarmente indicata l'aggregazione della domanda e la gestione accentrata delle gare.
In secondo luogo, il supporto di Invitalia può essere mantenuto per quanto riguarda le verifiche amministrative sui requisiti degli operatori economici. Un incombente particolarmente gravoso dal punto di vista temporale per le amministrazioni, tanto è vero che, almeno in fase di attuazione del Piano, qualora affidato interamente ai singoli enti, avrebbe paralizzato molti uffici tecnici comunali (si rinvia, al Cap. 2 di questa Parte).

3.3 Valorizzare CDP in funzione di supporto nelle valutazioni di sostenibilità degli investimenti e di assistenza nelle operazioni di PPP

L'esperienza maturata nel corso dell'attuazione del PNRR suggerisce che il contributo di Cassa Depositi e Prestiti può risultare particolarmente rilevante nella costruzione dell'assetto economico-finanziario degli investimenti, ossia nella definizione delle fonti di copertura, nella verifica della sostenibilità dell'operazione e nel mantenimento del suo equilibrio per tutta la durata dell'investimento. In un sistema amministrativo nel quale molte amministrazioni, soprattutto a livello territoriale, incontrano difficoltà nel valutare la sostenibilità economica degli interventi, specialmente rispetto alle dinamiche partenariali, o nel costruire operazioni finanziariamente complesse, la presenza di una partecipata pubblica dotata di competenze specialistiche può rappresentare un elemento cruciale per migliorare la qualità delle decisioni di investimento.
Per prima cosa potrebbe essere utile rafforzare le capacità di analisi economico-finanziaria a supporto delle amministrazioni. L'esperienza del PNRR ha mostrato che una parte rilevante delle difficoltà nell'attuazione degli investimenti non deriva soltanto da problemi procedurali, ma anche, come detto, dalla debolezza delle valutazioni economiche e finanziarie che precedono la realizzazione degli interventi. In questo contesto, CDP potrebbe svolgere in maniera più stabile una funzione di *supporto nella valutazione della sostenibilità degli investimenti*, contribuendo a

rafforzare le fasi preliminari necessarie affinché una pubblica amministrazione sia in grado di effettuare un'analisi costi-benefici che le consenta di valutare l'effettiva portata, in termini di interesse pubblico, di un determinato intervento.

Un secondo e connesso ruolo che varrebbe la pena stabilizzare riguarda lo sviluppo di forme di assistenza alle amministrazioni nella vera e propria costruzione di *operazioni di partenariato pubblico-privato*. In molti ambiti – dall'edilizia sociale alle infrastrutture energetiche, fino ad alcune tipologie di servizi pubblici locali – l'impiego di capitale privato richiede competenze di pianificazione economico-finanziaria particolarmente approfondite che non sempre sono disponibili all'interno delle amministrazioni. In questi casi il ruolo di una istituzione pubblica come CDP può risultare determinante per accompagnare le amministrazioni soprattutto nella fase di progettazione nella quale è elemento imprescindibile la corretta allocazione dei rischi. Questa attività potrebbe anche consistere, più concretamente, in una sorta di consulenza che la partecipata potrebbe rendere in ordine ai piani economico-finanziari (allo stesso modo di un esperto in PEF) non solo in una fase di programmazione, ma anche nel momento del collaudo tecnico amministrativo, per esempio, in casi in cui l'intervento sia stato condotto attraverso il ricorso alla finanza di progetto.

Un terzo ambito nel quale il contributo stabile di CDP alle amministrazioni pubbliche può rivelarsi particolarmente utile riguarda la gestione finanziaria degli investimenti pubblici. L'esperienza del PNRR ha messo in evidenza che la realizzazione degli interventi è spesso ostacolata anche da disallineamenti temporali tra l'assunzione degli impegni di spesa e la concreta disponibilità delle risorse. In simili casi, questo sfasamento rischia di incidere negativamente sull'avvio dei lavori o sul loro successivo avanzamento. Da questo punto di vista, la capacità di CDP di intervenire mediante, per esempio, anticipazioni di liquidità può costituire un fattore decisivo per rendere più fluida la gestione dei programmi di investimento e ridurre il rischio che difficoltà di natura finanziaria compromettano l'attuazione degli interventi.

3.4 Ricorrere alle società per i processi di digitalizzazione senza intaccare la capacità delle Amministrazioni di compiere le scelte tecnologiche

La progressiva digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, dei sistemi di monitoraggio e delle piattaforme di servizio ha inciso profondamente sulle modalità di esercizio della funzione pubblica. In questo contesto, non si ha solo l'esigenza delle disponibilità di strumenti tecnologici adeguati, ma soprattutto della capacità delle amministrazioni di comprenderli, governarli e incorporarli stabilmente nel proprio funzionamento. Quanto più l'azione amministrativa si appog-

gia a infrastrutture digitali complesse, tanto più diventa necessario che gli apparati pubblici conservino al proprio interno competenze sufficienti per orientare le scelte tecnologiche, verificarne la qualità e presidiare il trattamento dei dati e dei flussi informativi.
Sotto questo profilo, il caso di PagoPA mostra con sufficiente chiarezza come la digitalizzazione amministrativa richieda la presenza di poli tecnici altamente specializzati. Piattaforme come pagoPA, l'app IO, la Piattaforma Digitale Nazionale Dati o il sistema IT-Wallet difficilmente potrebbero essere progettate e gestite in modo efficace da ogni singola amministrazione. La concentrazione delle competenze tecniche in una struttura pubblica specializzata rappresenta, dunque, una scelta organizzativa ineludibile. Essa, tuttavia, porta con sé anche il rischio per cui se le capacità di progettazione, sviluppo e gestione delle infrastrutture digitali si collocano integralmente al di fuori delle amministrazioni, queste ultime rischiano di ridursi a semplici utilizzatrici (*deployer* per riconnettersi alla termologia dell'AI Act) di piattaforme il cui funzionamento sostanziale sfugge al loro controllo. In tal caso, la titolarità formale delle funzioni resterebbe all'amministrazione, ma il governo effettivo dei processi digitali si sposterebbe altrove.
Un'indicazione diversa, e per certi aspetti complementare, emerge dall'esperienza di Lepida. Qui la presenza di una società pubblica locale specializzata non si traduce solo nella gestione di infrastrutture tecnologiche, ma anche nella costruzione di *meccanismi di accompagnamento delle amministrazioni*. Nel caso emiliano-romagnolo, infatti, la società non si limita a fornire piattaforme digitali o servizi tecnici, ma svolge una funzione di coordinamento tra enti, promuovendo tavoli tecnici, condividendo soluzioni operative, raccogliendo criticità e favorendo una progressiva uniformazione delle pratiche amministrative a livello regionale. In questo modo, la concentrazione di competenze tecniche non produce una semplice esternalizzazione delle capacità amministrative, ma diventa l'occasione per le amministrazioni di rafforzare progressivamente la propria capacità di utilizzare e governare gli strumenti digitali.
Una terza indicazione proviene dal caso di ARIA, la società in house della Regione Lombardia. Qui la concentrazione delle competenze tecniche si traduce nella creazione di un centro di competenza stabile a servizio dell'amministrazione regionale e degli enti del territorio. Anche in questa esperienza la specializzazione tecnica serve ad affiancare l'amministrazione nelle fasi più complesse del ciclo amministrativo, dalla programmazione degli interventi alla gestione delle procedure e al controllo dell'esecuzione.
Dunque, i modelli esaminati suggeriscono che alcune competenze altamente specialistiche

possano essere concentrate in strutture dedicate senza che ciò comporti necessariamente un impoverimento delle amministrazioni, a condizione che queste ultime restino in grado di formulare i propri fabbisogni, orientare le scelte e verificare i risultati delle attività svolte.
Considerati nel loro insieme, questi tre casi mettono in luce che la trasformazione digitale dell'amministrazione non può essere affrontata né ritenendo che ciascun ente possa sviluppare autonomamente tutte le competenze necessarie, né affidandone definitivamente il governo a strutture tecniche esterne. Le infrastrutture digitali richiedono inevitabilmente poli specializzati che possano progettarle e gestirle; allo stesso tempo, se la digitalizzazione viene sviluppata esclusivamente attorno a questi centri, senza che le amministrazioni conservino al proprio interno un nucleo di competenze digitali, il rischio è che esse finiscano per perdere il controllo dei processi dei quali resterebbero solo formalmente titolari.
Nel caso offerto da PagoPA, ciò che appare chiaramente da preservare è la funzione di progettazione e gestione delle infrastrutture digitali pubbliche nazionali. La costruzione di piattaforme come pagoPA, app IO o la Piattaforma Digitale Nazionale Dati, ha consentito di superare la frammentazione dai singoli enti, garantendo uniformità e una maggiore efficienza dell'azione amministrativa. Questa funzione va dunque mantenuta e, se necessario, rafforzata. Anche perché la possibilità di avere all'interno della macchina pubblica programmatori in grado di mettere a punto sistemi software ha dei vantaggi intuibili di non poco momento.
Diversa, e per certi aspetti complementare, è la funzione che emerge dall'esperienza di Lepida. In questo caso potrebbe essere utile valutare lo spunto esperienziale per cercare di stabilizzare un modello di accompagnamento "dolce" delle amministrazioni, attraverso tavoli permanenti di confronto, condivisione di soluzioni operative, chiarimenti delle criticità applicative e redazione di memorandum e linee guida comuni. Estendere questo meccanismo anche a livello centrale potrebbe contribuire a ridurre le asimmetrie di capacità tra diversi enti in un'ottica, per esempio, di armonizzazione delle prassi amministrative.
Il caso di ARIA mette in luce una funzione diversa da quelle fin qui considerate. Il suo tratto distintivo sta nell'aver concentrato, su scala territoriale, delle capacità operative che gli enti locali possono utilizzare per gestire attività complesse non in grado di gestire da soli. Proprio la possibilità di concentrare a livello territoriale competenze operative difficilmente riproducibili all'interno dei singoli enti e di renderle disponibili in modo continuativo dovrebbe poter essere stabilizzata attraverso non tanto la semplice riproduzione del modello per ciascuna regione, ma magari attraverso soluzioni differenziate che consentano lo svolgimento di funzioni analoghe, adattandole alle caratteristiche istituzionali e organizzative dei diversi contesti regionali.

3.5 Valorizzare la capacità di progettazione delle società pubbliche

Tra le criticità che il PNRR ha reso più evidenti vi è la difficoltà, per una parte delle amministrazioni, di progettare l'intervento pubblico da mettere a gara. Il problema, infatti, riguarda anche la capacità di trasformare un bisogno pubblico in un progetto sufficientemente definito e articolato, valido dal punto di vista tecnico ed economicamente sostenibile.

Il caso di Fintecna chiarisce la consistenza di questa debolezza delle amministrazioni. Nella convenzione stipulata con l'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale dell'Emilia-Romagna, la società interviene proprio affiancando i progettisti nella redazione degli elaborati e dei capitolati, verificando la documentazione tecnico-economica, oppure supportando la direzione dei lavori, attraverso la messa a disposizione da parte dei RUP di ingegneri esperti di progettazione e di lavori pubblici.

Vi è da dire che questa dinamica non è stata avviata dal PNRR. Fintecna era già prima del Piano una struttura di supporto tecnico alla pubblica amministrazione e alle strutture commissariali. Quest'ultimo ha soltanto reso più urgente il ricorso a una capacità tecnica esterna proprio perché l'amministrazione, da sola, non sarebbe stata in grado di progettare gli interventi finanziati. Alla luce di ciò, e considerando la difficoltà nel portare avanti questi compiti, sarebbe sbagliato sostenere che l'amministrazione possa da un lato rinunciare ad un simile ausilio; dall'altro lato, però sarebbe altrettanto discutibile limitarsi ad esternalizzare la progettazione. Dunque, il punto è comprendere che tipo di supporto debba essere mantenuto e a quali condizioni.

Una soluzione potrebbe consistere nel ricorrere a queste risorse quando la complessità dell'intervento e l'effettiva ridotta capacità dell'amministrazione lo rendano necessario. I casi esaminati non restituiscono ancora un modello in base al quale poter effettuare questa selezione ma sembrano mostrare una tendenza verso questa direzione. Infatti, il supporto progettuale viene attivato, di fatto, per interventi che richiedono un livello di esperienza tecnica che l'ente non è in grado di garantire da solo, oppure in presenza di progetti che impongono un'integrazione particolarmente forte tra progettazione, esecuzione e collaudo (magari sia in corso d'opera che tecnico-amministrativo).

Dunque, un primo criterio in base al quale effettuare la selezione, se cioè consentire o meno ad una certa amministrazione di fare ricorso all'intervento di società come Fintecna, dovrebbe consistere nel considerare la combinazione tra la complessità intrinseca del progetto e le capacità amministrative disponibili, anche basandosi su valori quantitativi dei dipendenti effettivamente utilizzabili, per esempio, all'interno di un ufficio tecnico.

Peraltro, il beneficio di un utilizzo in questi termini di strutture pubbliche si può cogliere anche

alla luce di almeno due altri profili. Il primo sta nel fatto che molte volte alcune attività come quelle di collaudo, sono date in appalto a liberi professionisti, i quali devono vedersi poi riconosciuto il pagamento della propria parcella da parte dell'ente appaltante. In secondo luogo, attività delicate come collaudi in corso d'opera potrebbero essere più efficacemente svolti da professionisti posti alle dipendenze di una partecipata pubblica, circondata da garanzie maggiori soprattutto sotto il profilo della responsabilità rispetto ad un libero professionista, il quale può fare affidamento sulla propria polizza assicurativa in caso di errore.

3.6 Per una crescita dimensionale delle società a partecipazione pubblica locale

Le esperienze esaminate nei paragrafi precedenti mostrano soprattutto come il ricorso alle società a partecipazione pubblica abbia assolto, nell'attuazione del PNRR, anche ad una funzione di sostegno alle amministrazioni.

Il Piano, però, ha messo inevidenza anche un profilo diverso ma in qualche modo complementare. In alcuni settori, infatti, l'effettività degli investimenti pubblici non dipende soltanto dalla presenza di strutture capaci di affiancare l'amministrazione, ma anche dall'esistenza, sul territorio, di operatori dotati di una dimensione adeguata. Ciò riguarda molto da vicino il problema della crescita dimensionale delle società a partecipazione pubblica, soprattutto quelle locali; un problema che attiene alla capacità istituzionale e industriale del Paese.

Il *Rapporto Sud 2025. Le utility per il rilancio economico del Mezzogiorno*, redatto da Utilitalia e SVIMEZ, colloca le utility che popolano il Meridione al centro della transizione energetica, digitale e ambientale. Tuttavia, affinché possano produrre tangibili effetti positivi, risulta necessario anche un rafforzamento delle infrastrutture, della *governance* territoriale e delle capacità tecniche reperibili nell'ambito locale.

Le dimensioni ridotte delle partecipate locali e il loro altissimo numero, unito alla settorializzazione delle loro competenze, rappresentano ostacoli importanti per una efficiente gestione dei servizi pubblici e per un adeguato sviluppo degli investimenti. Quanto detto è, più in generale, tanto più vero per quanto riguarda quelle partecipate che si occupano di servizi pubblici locali a rete.

Nel settore dei rifiuti, ad esempio, la Sesta Relazione 10/2026/I/RIF dell'ARERA, evidenzia che la gestione del servizio dovrebbe essere organizzata in base a criteri che comprendono il superamento della frammentazione delle gestioni e il conseguimento di adeguate dimensioni gestionali. In realtà, però, che la direzione sia quella di una riorganizzazione degli ambiti dei servizi pubblici locali a rete – anche tramite aggregazioni volontarie di enti, preferibilmente su scala

regionale o comunque tale da costituire economie di scala o di scopo – è non solo auspicabile ma anche prevista ed incentivata dall'art. 5, D. Lgs. n. 201 del 2022.

Per quanto riguarda il servizio idrico, il *Rapporto Sud 2025* osserva che l'efficienza operativa del Mezzogiorno continua a risentire della mancanza di gestori unici, sottolineando che dovrebbe essere ampiamente promossa l'aggregazione dei gestori di minori dimensioni (si rinvia a Parte III, cap. 2).

Nello stesso senso si pone anche la *Relazione finale della Commissione di studio sul trasporto pubblico locale*, istituita con D.M. 4 gennaio 2021, la quale vede come soluzione l'aggregazione tra gli operatori e l'ampliamento dimensionale dei bacini di utenza e dei lotti di affidamento[66].

Insomma, dove la gestione resta così tanto parcellizzata o ancorata ad aree (che corrispondono poi a bacini di utenza) eccessivamente ridotte, si indeboliscono la capacità tecnica e la stessa possibilità di trasformare le risorse pubbliche in risultati di efficienza.

Se quindi l'aggregazione non solo dimensionale ma anche di diversi servizi, come avviene per società come A2A o Iren, è stata individuata come la soluzione per l'efficientamento, allora bisogna domandarsi se, ad oggi, vi siano esperienze simili anche nel Mezzogiorno.

Il *Rapporto Sud 2025* ricorda che nel 2024 le utility del Sud hanno generato oltre 8,3 miliardi di euro di valore aggiunto, pari al 27,3% del totale nazionale del comparto, con circa 112 mila addetti e livelli di produttività superiori alla media economica dell'area. Il problema maggiore risiede nella minore capacità di trasformare la base economica esistente in assetti gestionali più solidi, in grado di assicurare un'adeguata capacità di investimento. Ad esempio, nell'ambito del servizio idrico solo una parte della popolazione del Sud è già servita da un gestore unico; per una quota ancora molto alta di utenze il passaggio al gestore unico è ancora in corso di attivazione, in alcuni casi l'affidamento del servizio non è stato ancora definito.

La difficoltà di rinvenire nel Mezzogiorno realtà assimilabili ad A2A o Iren non pare dipendere dall'incapacità di esprimere operatori che possano avere una scala di mercato maggiore, ma piuttosto dalla persistenza di processi di unificazione incompleti, da assetti di *governance* delle partecipate non sempre stabili e da una più fragile integrazione fra l'organizzazione territoriale del servizio e la sua gestione industriale. Non sembra impossibile dar vita a società di dimensione maggiore, ma è più lenta la sedimentazione di alcune condizioni istituzionali, regolatorie e organizzative che ne renderebbero possibile il consolidamento. Non è un caso che la Ventiduesima Relazione ARERA 26/2026/I/IDR insista proprio sull'urgenza di definire assetti gestionali differenti rispetto a quelli tenuti fino ad ora, dal momento che il fatto che non siano ancora allineati al quadro normativo di riferimento contribuisce ad ampliare ulteriormente i divari territoriali.

E' utile, in questa prospettiva, comprendere quali condizioni istituzionali e organizzative possono rendere possibile, anche nei contesti più fragili, una riduzione della polverizzazione delle partecipate locali.

Per prima cosa, *la riduzione della polverizzazione andrebbe perseguita caso per caso*, tenendo conto dei contesti nei quali la frammentazione della gestione del servizio compromette la possibilità di effettuare investimenti, innovazione e incide sulla qualità delle prestazioni; è necessario, infatti, che gli assetti organizzativi siano adeguatamente proporzionati rispetto alle esigenze di soddisfacimento del servizio e alla capacità del gestore di sostenere programmi di lungo periodo.

Un secondo elemento sta nel fatto che la crescita dimensionale non coincide necessariamente, almeno in una prima fase, con la *fusione societaria* di diverse partecipate. Da questo punto di vista, si richiama l'esperienza di Rete Sud, modello di aggregazione non societaria, che si fonda su forme di cooperazione tra diversi gestori industriali. L'esperienza di Rete Sud sembra essere capace di generare economie di scala attraverso la condivisione di funzioni di *procurement*, finanza agevolata e affari regolatori, senza incidere sugli assetti societari dei singoli operatori. Il dato interessante, in questo caso, è che l'attenuazione della frammentazione delle partecipate può passare anche attraverso la costruzione di meccanismi di condivisione, capaci di produrre economie di scala e di rafforzare le capacità delle partecipate prima ancora di addivenire ad una fusione o incorporazione societaria[67].

In terzo luogo, le relazioni dell'ARERA, che si succedono regolarmente anche nel corso dell'anno, mostrano che, tanto nel servizio idrico quanto nel settore dei rifiuti, il problema non è l'assenza di regolazione sul punto, ma l'*incompleta attuazione* di tali previsioni. Affidamenti a gestori unici non ancora completati, ritardi nella costituzione degli enti di governo, la persistenza di un tipo di gestione instabile ispirata a continue proroghe che non consentono di programmare gli investimenti in un orizzonte temporale sufficientemente lungo richiederebbero di essere ridotti proprio attraverso un maggior presidio sul rispetto della disciplina normativa[68].

3.7 Le tre condizioni per un sano ricorso alle società a partecipazione pubblica

L'esperienza maturata nell'attuazione del PNRR mostra che con il ricorso alle società a partecipazione pubblica le amministrazioni hanno cercato di colmare la distanza tra la complessità degli interventi da realizzare e le capacità organizzative effettivamente disponibili all'interno di esse.

Sotto questo profilo, il Piano ha reso maggiormente visibili difficoltà che in molti settori erano

già presenti, come ad esempio la perdita di competenze tecniche, la debolezza della capacità progettuale, la frammentazione delle procedure, la difficoltà di presidiare l'attuazione degli interventi, soprattutto nella loro fase esecutiva. Per converso, le società partecipate hanno operato talvolta come centrali di committenza, altre volte come strutture capaci di standardizzare le procedure, oppure aggregando la domanda di beni e servizi, altre volte ancora hanno messo a disposizione competenze di programmazione tecnica o finanziaria.

Proprio per questo, sarebbe riduttivo affrontare il problema solo nell'ottica di mantenere o rinunciare a tale tipo di supporto per il periodo successivo al PNRR. Una simile impostazione rischierebbe infatti di mettere sullo stesso piano esperienze molto diverse tra loro e di perdere di vista il dato più importante: le società a partecipazione pubblica sono state utilizzate per funzioni differenti, non riconducibili a un modello unitario e, soprattutto, non tutte trasferibili stabilmente nel funzionamento ordinario dell'amministrazione.

È proprio questa pluralità di ruoli che deve spingere a comprendere quali funzioni questo assetto abbia permesso di svolgere in modo realmente utile al rafforzamento della capacità amministrativa e a quali condizioni quel determinato contributo possa essere conservato senza produrre effetti distorsivi. L'esperienza del PNRR, da questo punto di vista, consegna almeno tre indicazioni di fondo.

3.7.1 Ricorrere alle società per concentrare e standardizzare attività che coinvolgono una pluralità di enti

La prima riguarda la *concentrazione e la standardizzazione delle attività amministrative che coinvolgono una pluralità di enti*.

I casi di Invitalia, Consip e, su scala territoriale, di ARIA mostrano che una parte importante delle difficoltà incontrate dalle amministrazioni non dipendeva soltanto dalla scarsità di risorse, ma anche dalla frammentazione delle procedure e dalla moltiplicazione di adempimenti che ciascun ente era chiamato a gestire isolatamente. La possibilità di accentrare in strutture comuni dotate di una forte specializzazione nel settore del procurement e con una radicata esperienza nella predisposizione degli atti di gara, nella gestione delle procedure competitive, nelle verifiche dei requisiti degli operatori economici partecipanti consentirebbe di continuare a ridurre i costi amministrativi legati alla frammentazione delle procedure e di alleggerire il carico burocratico degli enti.

3.7.2 Avvalersi delle società per interventi complessi sul piano ingegneristico o economico

La seconda indicazione riguarda la concentrazione di *competenze altamente specialistiche sotto il profilo della programmazione*. Le esperienze di CDP e di Fintecna mostrano che, di fronte a in-

terventi complessi dal punto di vista ingegneristico ed economico, molte amministrazioni hanno avuto bisogno anche di un supporto progettuale, oppure economico-finanziario, o tecnico. Una simile concentrazione di competenze non può essere realisticamente replicata all'interno di ogni singola amministrazione. In questi casi, la disponibilità di strutture pubbliche specializzate come quelle esaminate ha rappresentato una risorsa fondamentale per migliorare la qualità delle decisioni e per rendere più sostenibili gli interventi sotto il profilo tecnico ed economico. Perciò, questa forma di supporto tecnico-specialistico non può essere considerata solo un rimedio transitorio, destinato a scomparire con la fine del PNRR. Al contrario, sembra opportuno che questo assetto venga ancor meglio cristallizzato, a condizione che venga azionato secondo una logica selettiva predeterminata, e cioè quando la complessità dell'intervento lo richieda e quando la struttura dell'ente non permetta di individuare soluzioni adeguate a tale complessità.

3.7.3 Utilizzare le società come sedi stabili di coordinamento tecnico in contesti di frammentazione istituzionale

La terza indicazione riguarda uno tra gli esiti più interessanti emersi dall'attuazione del PNRR, ovvero il ruolo delle *sedi stabili di coordinamento tecnico*. Il rapporto tra amministrazioni e società a partecipazione pubblica è in grado di generare utilità non solo attraverso la fornitura di un supporto specialistico, ma anche mediante la costruzione di spazi nei quali le esperienze operative, le interpretazioni di atti normativi, procedure e soluzioni operative ad alcune criticità riscontrate durante lo svolgimento delle proprie attività, vengono condivise. Perciò, il valore aggiunto del supporto fornito dalla partecipata non risiede esclusivamente nella prestazione tecnica in sé considerata, ma anche nella capacità di favorire la formazione di un assetto maggiormente condiviso che può corrispondere alla diffusione di modelli procedurali più stabili e alla sedimentazione di conoscenze che posso essere riutilizzate in altri frangenti. I tavoli tecnici promossi da Lepida mostrano bene che il rafforzamento amministrativo passa anche dalla capacità del sistema pubblico di mettere in relazione le diverse esperienze, di confrontarle e di incorporarle in un patrimonio condiviso. Soprattutto nei *contesti caratterizzati da una elevata frammentazione istituzionale*, introdurre queste forme di supporto e di coordinamento potrebbe rappresentare uno dei lasciti più fecondi del Piano: contribuirebbe a ridurre l'isolamento operativo delle amministrazioni, soprattutto dei piccoli enti locali, e a limitare quell'incertezza che, accompagnata spesso alla gestione degli interventi complessi, può paralizzare il singolo funzionario.

Più delicata è, invece, la valutazione dei modelli nei quali la società a partecipazione pubblica

contribuisce in modo più intenso all'organizzazione stessa della sequenza attuativa. In questi casi, la formazione della decisione tende a svolgersi all'interno di un assetto nel quale l'avvio e l'istruttoria, che addirittura la gestione delle interlocuzioni risultano organizzati dalla partecipata pubblica.

Un modello di questo tipo può certamente rivelarsi utile quando l'amministrazione sia chiamata a gestire programmi particolarmente complessi, in tempistiche serrate, proprio come quelle PNRR. In queste circostanze, l'intermediazione organizzativa può contribuire a rendere sicuramente più efficiente lo svolgimento del procedimento. Però, proprio per questo motivo si tratta del modello che più difficilmente può essere mantenuto per un sostegno a lungo termine delle amministrazioni. Ciò perché quanto più il supporto si spinge oltre l'erogazione di competenze o la gestione di attività tecniche, tanto più si avvicina a zone che toccano il nucleo sostanziale della responsabilità amministrativa e della ponderazione di interessi.

In questa prospettiva, il periodo successivo al PNRR richiede che si proceda lungo *due linee strettamente connesse*.

Da un lato, occorre consolidare selettivamente le funzioni che l'esperienza maturata negli ultimi anni ha mostrato poter essere organizzate con maggiore efficacia in strutture tecniche comuni, come per l'appunto la standardizzazione delle procedure, la concentrazione di competenze specialistiche, la gestione di infrastrutture digitali pubbliche, la formazione di sedi di coordinamento.

Dall'altro lato, è necessario rafforzare progressivamente le capacità interne delle amministrazioni, ricostruendo quel nucleo di competenze tecniche e organizzative senza il quale il rapporto con le strutture di supporto rischia, nel tempo, di risolversi in una forma di dipendenza.

Se mantenuto entro questo equilibrio il ricorso alle società a partecipazione pubblica può continuare a svolgere una funzione di integrazione e rafforzamento del sistema amministrativo, anziché trasformarsi nel rimedio stabile alle insufficienze dell'Amministrazione.

Note

1 CORTE DEI CONTI, Sez. Riunite, *Relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza*, marzo 2022, novembre 2023, maggio 2024 e dicembre 2024.

2 *Relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza*, marzo 2022 e novembre 2023.

3 *Relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza*, marzo 2022, novembre 2023 e maggio 2024.

4 *Relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza*, maggio 2024 e dicembre 2024.

5 Come emerge dalle Relazioni sullo stato di attuazione del PNRR succedutesi dal 2023 al 2025. Si veda anche S. Milazzo, *Le Relazioni della Corte dei conti sull'attuazione e sui controlli del PNRR*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2023, 1219.

6 ANCI – INVITALIA, *PNRR e investimenti pubblici. L'esperienza di ANCI e Invitalia*, dossier, aprile 2025, concluso con dati disponibili al 4 aprile 2025. Dati utili per capire l'impatto della relazione tra ANCI e Invitalia possono essere tratti dalla presentazione illustrativa del medesimo dossier dell'8 aprile 2025.

7 ANCI – INVITALIA, *PNRR e investimenti pubblici*, cit. e Relazioni sullo stato di attuazione del PNRR del 2023 e del 2024.

8 CORTE DEI CONTI, *Relazione* dicembre 2024.

9 A. Sola, *Gli enti strumentali e l'intervento pubblico in economia: il caso Invitalia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2025, 756; G. Mocavini, *L'assistenza delle società a partecipazione pubblica nell'attuazione del PNRR*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2022, 728.

10 F. Fabbrini, *Il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza come nuovo metodo di governance dell'Unione europea*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2025, 543.

11 A. Mattoscio, *Il ruolo di Cassa Depositi e Prestiti nel settore delle infrastrutture sociali*, in *Riv. Trim Dir. Pubbl.*, 2024, 1230; M. Thiemann, P. Volberding, *The Rise of Bpifrance: The Rebirth of a Dirigiste State?*, in *The Reinvention of Development Banking in the European Union: Industrial Policy in the Single Market and the Emergence of a Field*, a cura di D. Mertens, M. Thiemann e P. Volberding, Oxford, 2021, 172; D. Mertens, *A German Model? KfW, Field Dynamics, and the Europeanization of "Promotional" Banking*, in *The Reinvention of Development Banking in the European Union*, cit., 117; J. Clifton, D. Díaz Fuentes, C. García e A.L. Gómez, *Is a European "Hidden Investment State" Emerging in Spain? The Role of Instituto de Crédito Oficial*, in *The Reinvention of Development Banking in the European Union*, cit., 199.

12 Real Decreto 345/2025, del 22 aprile 2025 che disciplina il regime giuridico della Società di Trasformazione Agricola, SA, PMI, MP (TRAGSA) e della sua controllata Tecnologie e Servizi Agricoli, SA, PMI, MP (TRAGSATEC).

13 TRAGSA (*Empresa de Transformación Agraria S.A.*) e la controllata TRAGSATEC sono società a partecipazione pubblica, integralmente controllate dallo Stato spagnolo e da altri enti pubblici, operanti come strutture tecniche di supporto alle amministrazioni in una pluralità di settori, tra cui lo sviluppo rurale, l'ambiente, le infrastrutture e i servizi tecnologici.

14 Il quale consente l'affidamento diretto a soggetti che, pur essendo formalmente distinti dall'amministrazione, operano come sue articolazioni interne, quando l'amministrazione esercita su di essi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, quando svolgono la parte prevalente della loro attività a favore delle amministrazioni che li controllano e non vi sono partecipazioni private rilevanti.

15 In base al quale anche i soggetti pubblici che non rientrano tra le amministrazioni aggiudicatrici possono ese-

guire direttamente prestazioni avvalendosi di un'altra persona giuridica formalmente distinta, purché questa sia nei loro confronti qualificabile come struttura interna e strumentale, ossia sia sottoposta a un controllo diretto o indiretto e operi secondo un rapporto di dipendenza tale da giustificare il conferimento diretto dell'incarico.

16 MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY, D.M. 7 agosto 2024, recante *Istituzione del Comitato consultivo di cui all'articolo 15-bis, comma 6, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191.*

17 *Ibid.*

18 *Disposizioni operative del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese*, allegate al d.m. 2 agosto 2023 del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, recante "*Fondo di garanzia per le PMI – approvazione delle modifiche e integrazioni delle condizioni di ammissibilità e delle disposizioni di carattere generale*".

19 *Ibid.*

20 FONDO DI GARANZIA PER LE PMI, *Escussione della garanzia. Portale FdG – Funzionalità. Guida operativa*, 2 febbraio 2026, relativa alle modalità di richiesta di attivazione della garanzia tramite Portale FdG

21 MINISTERO DEL TURISMO – MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, *Accordo per l'adozione della politica d'investimento relativa alla Sezione speciale "Turismo" del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese*, prot. Min. Turismo n. 0004551/22 del 31 marzo 2022.

22 *Ibid.*

23 Artt. 9 e 10, D.L. 31 maggio 2021, n. 77; art. 10, comma 7-*quinquies*, D.L. 06 novembre 2021, n. 121, conv. in L. 156/2021.

24 S. Vanoni, *Società a partecipazione pubblica e ricorso al mercato dei capitali*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 2025, 385; M. Clarich, *Società di mercato e quasi-amministrazioni*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2009, 253.

25 Come previsto dall'art. 1, comma 10-*quater*, D.L. 202/2024.

26 Relazioni sullo stato di attuazione del PNRR succedutesi dal 2023 al 2025.

27 Si rinvia alle sezioni dedicate sul sito istituzionale di Infratel, raggiungibili ai seguenti link: <https://www.infratelitalia.it/chi-siamo/cosa-facciamo >; < https://www.infratelitalia.it/infratel-italia-per-il-pnrr>.

28 Si veda, Comune di Palermo, Determinazione dirigenziale n. 9803 del 16.07.2024, con cui il Comune, quale soggetto attuatore PNRR, delibera di avvalersi di Invitalia quale centrale di committenza per la gestione delle procedure di gara mediante accordi quadro, in attuazione dell'art. 10, comma 6-*quater*, D.L. n. 77/2021, nell'ambito degli interventi di edilizia scolastica finanziati dalla Missione 4-Componente 1-Investimento 1.1.; si veda, altresì, Comune di Cortona, Provvedimento dirigenziale n. 178/2023, con cui il Comune, quale soggetto attuatore PNRR, ha disposto di avvalersi di Invitalia quale centrale di committenza per l'indizione, gestione e aggiudicazione di procedure di gara mediante accordi quadro, nell'ambito del "Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia" (M4C1I1.1).

29 Oltre a ciò, tuttavia, Invitalia opera anche come soggetto attuatore di tre progetti. La digitalizzazione delle procedure (SUAP e SUE), il monitoraggio e della comunicazione delle azioni di semplificazione, entrambi ricondotti alla Missione 1, Componente 1, Investimento 2.2, e l'accompagnamento e diffusione del know how – Gestione strategica delle RU nella PA", ricondotto alla Missione 1, Componente 1, Investimento 2.3. CORTE DEI CONTI, Sezione del controllo sugli enti, *Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Invitalia S.p.A. per l'esercizio 2022*.

30 CORTE DEI CONTI, Sezione del controllo sugli enti, Determinazione n. 156/2024, *Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Consip s.p.a. per l'esercizio 2022*, ove si evidenzia che Consip, quale centrale degli acquisti nazionale al servizio della pubblica amministrazione, mette a disposizione strumenti di *e-procurement*, "contratti pronti all'uso", accordi quadro, gare su delega e, con specifico riguardo al PNRR e al PNC, contratti

funzionali alla realizzazione dei progetti, servizi di supporto dedicati, nonché attività di formazione e tutoraggio rivolte alle amministrazioni. La medesima relazione dà altresì conto del disciplinare stipulato il 10 marzo 2022 tra Consip e il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del MEF, efficace fino al 31 dicembre 2026 e assistito da uno stanziamento pari a 8 milioni di euro annui, nel limite complessivo di 40 milioni di euro, destinato a sostenere il contributo di Consip al miglioramento dell'efficienza degli approvvigionamenti pubblici e alla più rapida attuazione delle progettualità PNRR.

31 Infatti, l'attuazione del PNRR si articola in una pluralità di attività eterogenee, che comprendono non soltanto la realizzazione degli interventi, ma anche la progettazione, la gestione delle procedure di affidamento, il monitoraggio e il presidio dei processi amministrativi, rispetto ai quali assumono rilievo sia profili organizzativi sia profili strettamente procedurali. BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale 2024*, del 30 maggio 2025.

32 Ci si riferisce alla Convenzione tra la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la trasformazione digitale e PagoPA S.p.A., ove è previsto che le attività affidate alla società siano dettagliate in appositi allegati tecnici (in particolare, l'Allegato A recante la descrizione delle attività e delle modalità di esecuzione), che individuano puntualmente l'oggetto dell'intervento, le modalità operative e i risultati attesi, nonché i compiti attribuiti alla società nell'ambito della convenzione. In termini analoghi, la Convenzione stipulata tra il Commissario straordinario alla ricostruzione (per i territori delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche colpiti dagli eventi alluvionali del 1° maggio 2023), Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e Fintecna S.p.A. prevede lo svolgimento di attività di assistenza e supporto tecnico-operativo, nonché di attività connesse, strumentali o comunque accessorie agli interventi PNRR. Tali convenzioni definiscono il perimetro delle attività affidate alle partecipate, le modalità di esecuzione e il coordinamento con l'amministrazione. L'elemento che le accomuna è la ricorrente presenza di piani delle attività e in generale documentazione economico-finanziaria con la quale sono individuati il cronoprogramma, i compiti operativi, i gruppi di lavoro e le modalità di rendicontazione, nonché la previsione di meccanismi di monitoraggio e controllo e la chiara distinzione tra la titolarità della funzione, che resta in capo all'amministrazione, e l'attività esecutiva affidata alla società.

33 L'attuazione del PNRR si fonda su un articolato sistema di monitoraggio e rendicontazione, originariamente incardinato presso il Servizio centrale per il PNRR della Ragioneria generale dello Stato, cui il D.L. n. 77/2021 attribuisce compiti di coordinamento operativo, controllo e rendicontazione degli interventi. Un ruolo centrale è svolto dall'Ispettorato generale per il PNRR, coinvolto nei processi di verifica e controllo dei dati trasmessi attraverso il sistema informativo ReGiS e nelle procedure di rendicontazione della spesa, funzionali all'attivazione dei meccanismi di rimborso delle risorse europee. Al riguardo, Corte dei conti, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, dicembre 2024 e maggio 2025.

34 ANCI – INVITALIA, *PNRR e investimenti pubblici*, cit.

35 Ci si riferisce al Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare. È un programma di investimenti promosso dal Ministero delle infrastrutture per finanziare interventi di edilizia sociale e rigenerazione urbana, con l'obiettivo di rispondere al disagio abitativo e di riqualificare aree urbane fragili o degradate. Il fondo PINQuA è stato istituito con la legge di bilancio 2020 mentre i termini, i contenuti e i criteri di valutazione delle proposte sono stati definiti dal decreto interministeriale n. 395 del 16 settembre 2020. A seguito dell'inserimento nel PNRR, il programma è stato collocato nella Missione 5, Componente 2, dedicata a coesione, inclusione, infrastrutture sociali e rigenerazione urbana.

36 ANCI – INVITALIA, *PNRR e investimenti pubblici*, cit.

37 CORTE DEI CONTI, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, novembre 2023 e dicembre 2024.

38 ANCI – INVITALIA, *PNRR e investimenti pubblici*, cit.

39 CORTE DEI CONTI, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, maggio 2025.

40 *Ibid.*

41 Convenzione tra Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e Invitalia S.p.A., dove si prevede che il supporto tecnico-operativo sia attivato mediante appositi Piani delle attività. In termini analoghi, l'Accordo di collaborazione ANCI-Invitalia precisa che le attività rese da Invitalia quale centrale di committenza non comportano oneri a carico dei soggetti beneficiari o attuatori.

42 I dati sono stati forniti dalla stessa Invitalia nel febbraio 2026.

43 G. Mocavini, *L'assistenza delle società a partecipazione pubblica nell'attuazione del PNRR*, cit.

44 A. Mattoscio, *Il ruolo di Cassa Depositi e Prestiti nel settore delle infrastrutture sociali*, cit.

45 Accordo quadro tra Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e Cassa depositi e prestiti S.p.A., approvato con decreto del Ragioniere generale dello Stato n. 183 del 9 luglio 2024.

46 Il riferimento è alla Convenzione tra Ministero dell'università e della ricerca e Cassa depositi e prestiti S.p.A., sottoscritta il 31 dicembre 2025, relativa all'attuazione dell'Investimento 5 "Student housing fund" della Missione 4, Componente 1 del PNRR; Avviso CDP del 19.01.2026, che disciplina le modalità di presentazione delle domande e le verifiche istruttorie, nonché la Settima Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), aggiornata al 31 dicembre 2025 (Doc. XIII, n. 5), che, nel dar conto della revisione approvata dal Consiglio dell'Unione europea il 27 novembre 2025, richiama il modello degli strumenti finanziari gestiti da soggetti terzi secondo lo schema della facility e consente di qualificare CDP, in tale contesto, come *implementing partner* della misura.

47 *Ibid.*

48 Convenzione per l'attivazione di un supporto tecnico-ingegneristico tra il Presidente della Regione Emilia-Romagna, in qualità di Commissario delegato ai sensi dell'OCDPC n. 992 dell'8.05.2023, e Fintecna S.p.A., finalizzata allo svolgimento, a favore dell'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile, di servizi di supporto tecnico-ingegneristico connessi al coordinamento degli interventi emergenziali e di quelli finanziati dal PNRR nell'ambito del sub-investimento M2C4.2.1b.

49 Convenzione del 9 aprile 2025 tra il Commissario Straordinario Housing Universitario e Fintecna S.p.A., avente ad oggetto lo svolgimento, da parte di Fintecna, di attività di supporto tecnico-operativo finalizzate al raggiungimento del target della Missione 4, Componente 1, Riforma 1.7 del PNRR.

50 Convenzione tra il Commissario straordinario alla ricostruzione nei territori delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche, Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e Fintecna S.p.A., relativa ad attività di assistenza e supporto tecnico-operativo, nonché ad attività connesse, strumentali o accessorie, riferite sia agli interventi di ricostruzione post-alluvione sia agli interventi pubblici previsti dal PNRR.

51 Sul ruolo di PagoPA S.p.A. quale soggetto deputato allo sviluppo, alla gestione e all'evoluzione delle principali piattaforme abilitanti della trasformazione digitale, si rinvia a PAGOPA, *Relazione sulla gestione 2024*, ove si richiamano, tra le piattaforme create e gestite, pagoPA, l'app IO, SEND e PDND. Nello stesso senso, si veda anche la *Relazione sulla gestione 2023*.

52 PAGOPA S.p.A., *Relazione sulla gestione 2023*, nella parte in cui si dà conto della convenzione stipulata con il DTD ai fini dell'attuazione del sub-investimento 1.4.5 "Piattaforma notifiche digitali" e del ruolo svolto dalla Società nella realizzazione della PDND interoperabilità.

53 CORTE DEI CONTI, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 15/2023/G, la quale chiarisce che l'evoluzione della piattaforma dei pagamenti e dell'App IO è affidata a PagoPA S.p.A.

54 PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER LA TRASFORMAZIONE DIGITALE, Accordo del 24.09.2024 con PagoPA S.p.A. per la realizzazione del Sistema IT-Wallet.

55 La scheda metodologica costituisce il documento tecnico che definisce le modalità di misurazione di uno specifico indicatore del PNRR. Con riferimento alla misura 1.4.3 "*pagoPA e app IO*", essa individua l'indicatore comune applicabile alla misura, ne chiarisce l'oggetto, specifica da quali dati esso debba essere ricavato, secondo quale metodo debba essere calcolato, con quale cadenza debba essere aggiornato e come siano ripartiti i compiti relativi alla raccolta, all'elaborazione e al caricamento dei dati. Nel caso di specie, la scheda associa alla misura 1.4.3 l'indicatore comune n. 7, relativo agli "*Utenti di servizi, prodotti e processi digitali pubblici nuovi e aggiornati*", e si articola in due sotto-schede, rispettivamente dedicate a pagoPA e ad app IO.

56 LEPIDA S.c.p.A., *Bilancio di sostenibilità 2024*; Id., *Relazione semestrale al 30 giugno 2025*; Id., *Bilancio 2024 – Relazione semestrale 2024, consuntivo al 30 giugno 2024*, da cui risultano la natura in house della società, la composizione della compagine sociale e il ruolo della Regione Emilia-Romagna quale socio di maggioranza. Disponibili rispettivamente ai seguenti link istituzionali: <https://lepida.net/sites/default/files/societa_trasparente/2025/Bilancio_sosteniblita.pdf>; <https://trasparenza.lepida.net/download/798127.html>; < https://lepida.net/societa-trasparente/bilanci/bilancio>.

57 LEPIDA S.c.p.A., *Relazione semestrale al 30 giugno 2025*, nella parte in cui si dà conto del supporto prestato ai soci e agli enti del territorio nell'attuazione delle misure PNRR, con riferimento, tra l'altro, alla selezione e contrattualizzazione dei fornitori, alle qualificazioni necessarie, alla verifica dell'avanzamento dei progetti e alla rendicontazione.

58 Si rinvia alla *Sintesi dei tavoli tecnici PNRR*, e, in particolare, i verbali/sintesi del 7 febbraio 2025, del 21 febbraio 2025 e del 14 marzo 2025, dai quali emerge la funzione di raccordo tra enti locali, Regione, ANCI Emilia-Romagna e soggetti coinvolti nella gestione delle misure. I documenti sono reperibili nella sezione PNRR del sito istituzionale di Lepida al link: <https://www.lepida.net/pnrr>.

59 La bozza di accordo è reperibile al seguente link: <https://www.lepida.net/sites/default/files/allegati_pnrr/materiali_tavoli/20241203>.

60 REGIONE LOMBARDIA, Giunta regionale, DGR n. XII/1901 del 19.02.2024, recante *Approvazione dello schema di accordo* con AgID per l'attuazione della Misura 1.4.2 del PNRR relativa al miglioramento dell'accessibilità dei servizi pubblici digitali, reperibile al link: <https://www.trasformazionedigitale.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/5f63286d>.

61 Il riferimento è alla documentazione di gara predisposta da ARIA S.p.A. nell'ambito della misura M2C4, investimento 3.4 del PNRR, relativa agli interventi di bonifica dei c.d. "Siti orfani". In particolare, il bando di gara individua ARIA quale soggetto committente e stazione appaltante per l'affidamento dei lavori, delineando l'oggetto dell'intervento e la struttura dell'operazione in termini di accordi quadro multi-lotto. Il disciplinare di gara, che integra e specifica il bando sotto il profilo procedurale, precisa le modalità di svolgimento della procedura e richiama espressamente l'operatività di ARIA nell'ambito delle funzioni ad essa attribuite dalla Regione Lombardia per l'attuazione degli interventi di bonifica, facendo riferimento all'incarico "*PRAPS 04/2024*".

62 A2A S.p.A., *Struttura dell'azionariato*, con indicazione della partecipazione detenuta dal Comune di Brescia, dal Comune di Milano e dagli altri Comuni, come riscontrabile al link: <https://www.gruppoa2a.it/it/investitori/azionariato>. Inoltre, è opportuno menzionare anche la *Relazione finanziaria 2024*, disponibile al link: <https://www.gruppoa2a.it/it/media/comunicati-stampa/a2a-risultati-31-dicembre-2024>.

63 A2A S.p.A., *Comunicato stampa del 6.06.2025*, relativo agli interventi di rafforzamento smart grid e alla realizzazione, da parte di Unareti, della nuova cabina primaria "*Violino*" di Brescia, cofinanziata con risorse PNRR; disponibile al link: <https://www.gruppoa2a.it/it/media/comunicati-stampa/nuovo-passo-transizione-energetica-inaugurata-cabina-primaria-violino>.

64 CORTE DEI CONTI, *Relazioni* dicembre 2024 e maggio 2025.

65 A. Maltoni, *Società a partecipazione pubblica e perseguimento di interessi pubblici*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, 179.

66 MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILI, *Commissione di studio sul trasporto pubblico locale istituita con D.M. 4 gennaio 2021, Relazione finale*. La Relazione osserva una diffusa inadeguatezza dell'offerta rispetto alla domanda di mobilità e le rilevanti criticità del settore, tra cui la frammentazione degli assetti gestionali, il basso livello di innovazione e l'insufficiente qualità del servizio. La Relazione individua, da un lato, l'esigenza di intervenire sugli assetti regolatori e organizzativi del servizio, superando le attuali configurazioni frammentate e introducendo forme più efficienti di gestione; dall'altro lato, sottolinea la necessità di rafforzare la qualità e l'attrattività del trasporto pubblico attraverso, in generale, il miglioramento degli standard di servizio. Conformemente, la Relazione individua una delle leve per il miglioramento del servizio nell'incentivo all'aggregazione tra gli operatori e il diverso dimensionamento dei bacini di utenza e dei lotti affidati.

67 Si veda il *Rapporto Sud 2025. Le utility per il rilancio economico del Mezzogiorno*, elaborato da Utilitalia e SVIMEZ.

68 Il quadro normativo vigente, in realtà, delinea già con sufficiente chiarezza l'assetto organizzativo dei servizi pubblici locali a rete. L'art. 3-*bis*, D.L. n. 138 del 2011 impone infatti l'organizzazione dei servizi su ambiti territoriali ottimali e l'attribuzione delle relative funzioni a enti di governo d'ambito, superando il livello comunale; nel servizio idrico, il D. Lgs. 152/2006 presuppone assetti integrati e tendenzialmente unitari; più di recente, l'art. 5, D. Lgs. 201/2022 ha ulteriormente rafforzato l'esigenza di razionalizzazione e di aggregazione, anche al fine di conseguire economie di scala e di scopo. A fronte di tale quadro, tuttavia, non si rinviene un sistema di sanzioni per contrastare la mancata attuazione di tali modelli organizzativi. Il rispetto della normativa di settore è piuttosto affidato a meccanismi di indirizzo e coordinamento, nonché, in via indiretta, alla regolazione settoriale, in particolare quella di ARERA, che, attraverso la disciplina tariffaria, gli obblighi di qualità e i criteri di riconoscimento dei costi, tende a rendere progressivamente non sostenibili assetti gestionali frammentati o non stabilizzati.

PARTE SESTA

Consolidare metodo e innovazioni organizzative del PNRR: conclusioni

Consolidare metodo e innovazioni organizzative del PNRR: conclusioni

Le analisi settoriali sviluppate nelle Parti precedenti evidenziano l'esigenza di non disperdere i risultati conseguiti nelle singole aree considerate. Il carattere inedito e innovativo del PNRR merita, tuttavia, di essere indagato anche in una prospettiva trasversale, non solo settoriale: ha imposto un metodo innovativo per il sistema pubblico e una governance *specifica.*

Quanto al metodo PNRR, la sua forza innovativa risiede non già nell'enunciazione del principio del risultato, quanto nella sua trasformazione in un fattore condizionante: il conseguimento di obiettivi entro scadenze predefinite diviene, infatti, condizione concreta di avanzamento e attivazione dei pagamenti europei.

Assoluta centralità assume il fattore tempo: milestone *e* target *sono obiettivi da realizzare entro una data predefinita e vincolante, non semplici risultati attesi.*

Quello descritto è un cambiamento concreto e dirompente. Esige il rafforzamento di alcune capacità istituzionali e amministrative a lungo trascurate: strategica, di programmazione, di controllo, misurazione e rendicontazione.

Le stesse difficoltà emerse nell'attuazione del PNRR sono almeno in parte riconducibili alla originaria carenza di quelle medesime capacità nel sistema istituzionale e amministrativo. In questa prospettiva, oltre che come programma straordinario di investimenti, il PNRR va considerato quale laboratorio di innovazione istituzionale e amministrativa, dal quale trarre modelli organizzativi stabili e replicabili. La sfida è trasformare innovazioni nate in un contesto emergenziale o straordinario in elementi permanenti della capacità amministrativa della Repubblica.

La stessa struttura di governance *del Piano ha costituito, sotto questo profilo, un tentativo di risposta ad alcune delle indicate fragilità. A livello centrale, importante è stata la scelta di assegnare a strutture incardinate nella Presidenza del Consiglio e nel Ministero dell'economia funzioni alte di coordinamento, indirizzo, impulso, assistenza. Ulteriore corollario del metodo* performance based *è stato l'innalzamento delle capacità di monitoraggio, misurazione e rendicontazione; si è tradotto nella definizione e messa a regime del Sistema Regis, che ha rappresentato un cambiamento radicale nella prassi amministrativa. Non meno rilevante è stato*

il rinnovato rapporto sviluppatosi tra amministrazioni centrali e periferiche, con l'attivazione di diversi strumenti di supporto forniti dalle Ragionerie Territoriali dello Stato, dalle Prefetture, dalle società a partecipazione pubblica, sotto l'egida di un mirato coordinamento centrale.

La dispersione di quel metodo e delle conseguenti innovazioni organizzative rischierebbe ora di interrompere la riduzione delle debolezze strutturali, vanificare i risultati raggiunti e disperdere le capacità amministrative maturate. In uno scenario dominato da profonde trasformazioni globali, demografiche e tecnologiche il tempo non può non essere, del resto, elemento cruciale per l'efficacia delle politiche pubbliche. Non basta fissare obiettivi adeguati, è essenziale raggiungerli rapidamente: ogni ritardo riduce la competitività del Paese e ne limita la capacità di gestire il cambiamento. Consolidare l'approccio performance based *è cruciale, quindi, per radicare una cultura amministrativa orientata a programmazione, cooperazione istituzionale, misurazione dei risultati e tempestiva soluzione delle criticità.*

1 Le innovazioni istituzionali di tipo trasversale introdotte dal PNRR

Le analisi svolte nelle Parti precedenti hanno evidenziato, per ciascuno dei settori esaminati, i principali ritardi strutturali del Paese, i progressi compiuti negli ultimi anni – anche grazie al PNRR – e le difficoltà incontrate nel darvi piena attuazione. È emersa, in particolare, l'esigenza di non disperdere i risultati raggiunti nelle singole aree considerate, ma di assumerli come *base per un percorso stabile e continuativo di riduzione delle fragilità strutturali e di valorizzazione delle potenzialità ancora inespresse*. Un percorso che deve consolidare e sviluppare ulteriormente, in primo luogo, gli *avanzamenti di carattere sostanziale compiuti*. A titolo esemplificativo, la riduzione dei divari territoriali, il potenziamento degli asili nido, quale strumento di contrasto alle disuguaglianze di genere, l'incremento dell'*housing* universitario, a sostegno delle giovani generazioni, la diminuzione della dispersione scolastica, il miglioramento dell'orientamento e l'aumento degli iscritti agli ITS, la formazione di capitale umano qualificato, il rafforzamento della sanità territoriale e domiciliare, la ristrutturazione delle politiche attive del lavoro, la valorizzazione delle potenzialità connesse all'utilizzo delle infrastrutture tecnologiche, la riduzione dei tempi dell'amministrazione e della giustizia.

Anche le *evoluzioni organizzative e istituzionali intervenute nei diversi settori* vanno considerate come base per ulteriori progressi: ad esempio, l'istituzione della ZES unica, il rafforzamento dei meccanismi di coordinamento e pianificazione nel settore idrico, la creazione dell'Agenzia per la resilienza cibernetica, la riduzione del numero delle stazioni appaltanti, la valorizzazione delle società a partecipazione pubblica, i passi in avanti compiuti nella capacità di attrarre, selezionare e formare competenze all'interno degli apparati pubblici.

Il carattere inedito e a tratti innovativo del PNRR merita di essere indagato, tuttavia, anche in una prospettiva trasversale, non solo settoriale. La regolamentazione europea del PNRR, così come le sue dimensioni finanziarie, la complessità e eterogeneità degli interventi finanziati, la concentrazione dell'impegno attuativo in un lasso di tempo limitato, la pluralità dei soggetti coinvolti, hanno imposto un *metodo innovativo per il sistema pubblico*, *misure di semplificazione*, una *governance* specifica con procedure e strutture di raccordo, coordinamento, impulso, monitoraggio e rendicontazione ben più solide e avanzate rispetto a quelle originariamente in uso nell'architettura istituzionale ordinaria.

La riflessione sarebbe, quindi, incompleta se non estesa alle innovazioni trasversali e di sistema che si sono sviluppate negli anni di attuazione del PNRR, a partire da metodo e *governance*: cruciale chiedersi se vanno consolidate e estese oltre il PNRR.

2 La portata innovativa del metodo per obiettivi

Partendo dal metodo, il Regolamento 2021/241, nell'indicare gli obiettivi principali del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, ha rimandato alla formulazione di Piani Nazionali, prescrivendo che gli stessi avrebbero dovuto prevedere riforme e investimenti e individuare "*i traguardi e gli obiettivi previsti e un calendario indicativo dell'attuazione delle riforme, nonché degli investimenti da completare entro il 31 agosto 2026*"; ha inoltre disposto che ciascuno Stato Membro avrebbe potuto richiedere i pagamenti "*dopo aver raggiunto i traguardi e gli obiettivi concordati e indicati nel piano*".

Nei Piani nazionali, quindi, ciascuna misura è stata declinata in termini di obiettivi da realizzare, costituiti nella fase iniziale da requisiti di processo (*milestone*) e in quella finale da indicatori misurabili di *output* (*target*). L'erogazione effettiva delle risorse europee allo Stato membro è stata così condizionata alla dimostrazione del raggiungimento dei risultati concordati, secondo uno schema articolato su più rate, con scadenze definite nel Piano stesso. La verifica è stata rimessa alla Commissione europea in contraddittorio con lo Stato membro, sulla base delle evidenze prodotte dal Paese rispetto alle *milestones* e *targets*[1].

Il cosiddetto *performance based approach* ha probabilmente rappresentato la novità più rilevante apportata dal PNRR al modello tradizionale di conduzione delle politiche pubbliche in Italia, comprese quelle di programmazione e attuazione degli investimenti pubblici.

Nel sistema istituzionale italiano il principio dell'amministrazione per risultati non è infatti di per sé una novità: è da tempo enunciato nella legislazione, oltre che utilizzato quale criterio cardine di importanti processi di riforma, in particolare quelli che hanno introdotto discipline e meccanismi di programmazione, misurazione della *performance*, controllo di gestione, responsabilità dirigenziale. In assenza di un vincolo esterno efficace e di sistemi di *enforcement* e penalità, la logica del risultato si è tuttavia in passato tradotta in meccanismi incentrati su adempimenti di tipo formalistico, non sempre idonei a produrre conseguenze tangibili.

La forza innovativa del metodo PNRR risiede, quindi, non già nell'enunciazione del principio del risultato, quanto nella sua trasformazione in un fattore condizionante: il conseguimento di obiettivi misurabili (*target*) e traguardi intermedi (*milestone*) entro scadenze predefinite e secondo *standard* in parte innovativi di monitoraggio e rendicontazione si è trasformato, infatti, in condizione concreta di avanzamento e di attivazione dei pagamenti a valere sul Dispositivo europeo di ripresa e resilienza.

Il principio di risultato non è più quindi un mero criterio di buona amministrazione, ma si è

concretizzato in un sistema nel quale il raggiungimento di obiettivi predefiniti diventa condizione di efficacia dell'intervento pubblico.

2.1 La centralità del fattore temporale e gli adattamenti imposti di *governance*, capacità e prassi amministrative

Assoluta centralità ha assunto il fattore tempo, destinato a costituire parte essenziale del contenuto stesso dei vincoli assunti dal sistema istituzionale, amministrativo, giudiziario: *milestone* e *target* sono diventati obiettivi da realizzare entro una data predefinita e vincolante, non semplici risultati attesi. Un cambio di passo decisivo per un Paese che si è a lungo distinto per tassi di ritardo nella spesa e per tempi spesso indefiniti di realizzazione di opere e interventi.

Uno dei valori più importanti lasciati in eredità dal PNRR è proprio nel rilievo che assegna al tempo come fattore decisivo per l'efficacia delle politiche pubbliche. La vera importanza del Piano, è stato evidenziato, "*non sta tanto nelle ingenti risorse, quanto nell'imporre la necessità di progettare, valutare e realizzare i progetti in tempi definiti*"[2].

Non si tratta di un'eredità teorica e astratta. La centralità riconosciuta al fattore temporale ha, infatti, imposto alla Repubblica e al suo intero sistema istituzionale di profondere uno sforzo senza precedenti nell'assumere e mantenere gli impegni, rimodellando, come si indicherà al successivo § 4, sistemi di *governance*, capacità e prassi amministrative.

È un'eredità di decisiva importanza. In uno scenario caratterizzato da sfide globali che mettono in discussione il nostro modello di sviluppo, da un crollo demografico che procede a ritmi allarmanti, da una transizione tecnologica che determina cambiamenti profondi con una rapidità fino a qualche tempo fa inimmaginabile, *il tempo diventa fattore decisivo di riuscita delle stesse politiche pubbliche*. Non basta più definire obiettivi corretti, è necessario perseguirli entro tempi certi: il ritardo comporta per ciò solo perdita di competitività, aggravamento dei divari e riduzione della capacità del Paese di governare il cambiamento.

In questa prospettiva, corollario necessario del metodo PNRR è stato un *insieme coordinato di tecniche di programmazione e gestione pubblica* ruotanti attorno ai seguenti tratti peculiari:

- definizione di *obiettivi prestabiliti*, declinati in *milestone* e *target*;
- *scansione temporale vincolante*, con scadenze intermedie e finali;
- *monitoraggio* continuo e standardizzato, basato su flussi informativi omogenei;
- *rendicontazione* verificabile, con evidenze documentali e procedure uniformi;
- *valorizzazione del principio di responsabilità*, con la definizione di una *filiera istituzionale e*

amministrativa a tratti innovativa preposta all'attuazione e l'esatta identificazione delle strutture pubbliche tenute a garantire il raggiungimento degli obiettivi;

- *centralità del meccanismo di condizionalità*, in forza del quale il conseguimento delle risorse e la continuità del Piano sono vincolati alla verifica del raggiungimento dei risultati *ab origine* prefissati.
- Evidente l'innovatività della descritta impostazione di metodo. Il sistema non "*tende al risultato*", ma "*è tenuto a raggiungerlo entro termini prestabili*".

3 La transizione verso una macchina della Repubblica orientata ai risultati: le innovazioni di capacità amministrativa e *governance* imposte dal metodo per obiettivi

Quello descritto è un cambiamento concreto e dirompente. Impone profonde innovazioni di capacità istituzionale e amministrativa, *enforcement*, *governance*.

Il conseguimento dei risultati diviene, in tale prospettiva, il criterio ordinatore dell'azione pubblica e della stessa organizzazione amministrativa.

Esige, in primo luogo, il rafforzamento di alcune capacità istituzionali e amministrative a lungo trascurate: strategica, di programmazione, di controllo, misurazione e rendicontazione.

In primo luogo, gli obiettivi sono uno strumento non solo di controllo e monitoraggio, ma prima ancora di programmazione. Il modello in esame impone, dunque, *strutture istituzionali con capacità strategica*, in grado di definire e disegnare politiche pubbliche con il livello di puntualità che il *performance based approach* esige.

La stessa logica per obiettivi, pur poggiando su categorie già note, finisce inevitabilmente per condizionare profondamente il concreto atteggiarsi dei rapporti tra le diverse componenti della macchina dello Stato centrale, così come la gestione delle relazioni e delle sinergie tra i diversi livelli di governo, Stato-Regioni e Stato-Comuni, rendendo la cooperazione istituzionale non solo un metodo di composizione di competenze e conflitti, ma un meccanismo ordinario di governo e attuazione amministrativa misurabile e verificabile.

Evidente la *necessità di un ripensamento delle strutture e dei meccanismi e poteri di governance* di un sistema pubblico che nella sua interezza, in ciascuna delle sue molteplici ed eterogenee articolazioni, è chiamato ad assicurare il raggiungimento di risultati.

È necessario, inoltre, disporre di *funzionanti meccanismi e strutture di misurazione e controllo* che ne seguano costantemente l'andamento, monitorandone inoltre e rendicontandone il raggiungimento nei tempi indicati; allo stesso modo sono indispensabili *sistemi di sostituzione e*

enforcement, per l'ipotesi in cui nel percorso verso il raggiungimento degli obiettivi si determinino rallentamenti, inadeguatezze, inadempimenti.

4 Un'occasione per intervenire sulle principali debolezze istituzionali

L'originaria carenza delle indicate capacità nel sistema istituzionale e amministrativo italiano sono, del resto, emerse chiaramente dalle analisi svolte nelle precedenti Parti del Rapporto.
Si è colto, infatti, che molti dei risalenti ritardi del Paese sono frutto di fragilità istituzionali, non solo di vincoli di bilancio o di mancate scelte politiche. Livelli senza dubbio migliorabili di capacità strategica, programmazione e realizzazione concorrono, in particolare, a comprendere noti ritardi in settori chiave per la resilienza del Paese, dall'energia alla dispersione idrica, alla difficoltà nel valorizzare le enormi potenzialità delle infrastrutture digitali. Anche nei settori rilevanti per la coesione sociale (sanità, mercato del lavoro, sicurezza urbana) sono state messe in luce le principali disfunzioni istituzionali e il rilievo che assumono nel determinare alcune delle più problematiche fragilità di settore o, comunque, nel renderne più difficile l'attenuazione.
Il deficit istituzionale di cui si è dato atto non si esaurisce, peraltro, nelle *carenze di personale o nelle diffuse lentezze e complicazioni procedurali*, ma riguarda *capacità essenziali di una funzionante macchina della Repubblica*: programmazione, coordinamento efficace dei livelli di governo o dei diversi attori coinvolti nella gestione delle singole politiche pubbliche, attuazione tempestiva e costante delle misure e dei programmi di investimento, monitoraggio e rendicontazione dei risultati.
La debolezza istituzionale emerge, dunque, non soltanto come problema organizzativo, ma come limite strutturale alla capacità del Paese di perseguire obiettivi strategici di sviluppo, resilienza e coesione sociale.
Sono vulnerabilità riconducibili a più fattori e riscontrate per numerose aree prese in considerazione.

4.1 Debolezza strategica e insufficiente capacità di regia pubblica

Così, *la mancanza di idonee articolazioni organizzative preposte ad un ruolo di regia delle politiche pubbliche* si traduce di frequente in una robusta debolezza strategica, in una insufficiente capacità di programmare e definire gli obiettivi da perseguire, di assicurare che le politiche diano risultati non insostenibilmente eterogenei su territori, nell'incapacità di assicurare la diffusione e condivisione di buone pratiche. Lo si è riscontrato nelle analisi relative: alla difficoltà di go-

vernare potenzialità, rischi e oneri della trasformazione tecnologica; agli affanni nel guidare la necessaria evoluzione del sistema sanitario, assicurandone un'evoluzione coerente con la ricomposizione demografica, con le opportunità della tecnologia, soprattutto con l'esigenza che non si consolidino disparità territoriali inaccettabili oltre una certa misura; alla incapacità del sistema istituzionale centrale nel garantire una condivisione di buone pratiche sviluppate in alcune aree del territorio, per esempio quelle che consentono tempi più stretti nei pagamenti della P.A., prime forme di utilizzo e valorizzazione dell'IA, modelli positivi di politiche attive del lavoro.

4.2 Le carenze di coordinamento e la frammentazione amministrativa

Tra le manifestazioni della debolezza sistemica del sistema istituzionale sono emerse *le carenze di coordinamento tra livelli di governo o tra i diversi attori coinvolti.* È quel che si è constatato, oltre che nella sanità e nel governo delle politiche attive del lavoro, nella sicurezza urbana, persino nella giustizia dove un dialogo più strutturato tra Ministero e CSM consentirebbe di definire con un approccio più coordinato obiettivi di riduzione dell'arretrato e di attenuazione dei tempi di definizione delle liti, misure organizzative, carichi esigibili di lavoro.

Ulteriore e importante tassello del deficit istituzionale emerso è dato dalla *non governata frammentazione amministrativa*. Decine di migliaia di enti pubblici, tutti chiamati a gestire identiche attività, anche quelle più complesse che invece richiedono specializzazione, elevate professionalità, dimensioni: gare pubbliche, sperimentazione di nuove tecnologie, servizi idrici. Una condizione istituzionale che genera inadeguatezze e inefficienze, non essendo peraltro possibile colmare carenze di personale e dotazioni per decine di migliaia di enti: il ricorso a strutture centralizzate, specializzate, competenti è indispensabile.

La questione dimensionale e organizzativa della pubblica amministrazione assume, pertanto, rilievo strategico: non tutte le funzioni possono essere efficacemente esercitate da strutture frammentate e prive di adeguata massa critica amministrativa e tecnica.

4.3 Il PNRR come occasione di trasformazione istituzionale permanente

Alcune delle indicate fragilità istituzionali sono state, d'altra parte, alla base di non poche difficoltà che si è dovuto fronteggiare nel dare attuazione al PNRR, un Piano inedito per dimensioni e tempi.

Si è dato atto d'altra parte, nei singoli Capitoli delle Parti precedenti, di come, nel rispondere ad alcune di quelle debolezze della macchina della Repubblica, siano state introdotte non poche *in-*

novazioni organizzative di tipo settoriale: Zes unica per la riduzione dei divari territoriali; piani di intervento e cambiamenti organizzativi per la riduzione dei tempi di pagamento; rafforzamenti organizzativi nel settore della giustizia civile; partenariati pubblici-privati nella ricerca; cabine di regia, iniziale accorpamento gestionale e nuovi strumenti di pianificazione nel settore idrico; qualificazione delle stazioni appaltanti e valorizzazione delle società pubbliche per attenuare le implicazioni della frammentazione amministrativa. Non solo non vanno disperse, ma occorre partire da quelle per avviare, in ciascun settore, un percorso di ulteriore rafforzamento istituzionale e amministrativo, settore per settore (si rinvia ai singoli Capitoli delle Parti precedenti per alcune prospettive).

In questa prospettiva, il PNRR, oltre che come programma straordinario di investimenti, va considerato quale laboratorio di innovazione istituzionale e amministrativa, dal quale trarre modelli organizzativi stabili e replicabili.

Come accennato al precedente § 1, ulteriori innovazioni nell'assetto istituzionale si sono sviluppate negli anni di attuazione del PNRR: *non afferiscono ai singoli settori, ma hanno carattere trasversale e di sistema*.

È cruciale metterle puntualmente a fuoco e valutare se consolidarle nella macchina della Repubblica. La sfida è *trasformare innovazioni nate in un contesto emergenziale o straordinario in elementi permanenti della capacità amministrativa della Repubblica.*

5 L'esperienza del PNRR: governance, misurazione e rendicontazione

Le descritte esigenze poste dal metodo *performance based* si sono manifestate in sede di attuazione di un programma ambizioso come il PNRR: essendo la prima volta che quel metodo ha fatto compiuto ingresso nel sistema istituzionale italiano, si sono rese necessarie profonde e diffuse innovazioni, nel sistema di *governance*, nelle capacità amministrative di cui disporre, in particolare quelle di misurazione e rendicontazione, nei meccanismi di *enforcement*.

Prima di chiedersi come consolidare nella macchina della Repubblica le innovazioni introdotte, è opportuno soffermarsi sulle principali trasformazioni intervenute; oltre ad aver sostenuto l'attuazione del PNRR, rappresentano la traduzione organizzativa del metodo che ne ha accompagnato la realizzazione.

L'esperienza del Piano consente, infatti, di osservare concretamente come il *performance based approach* implichi una trasformazione delle modalità di funzionamento dell'intero sistema pubblico: nella definizione degli obiettivi, nei rapporti tra amministrazioni, nei meccanismi di

monitoraggio e nelle forme di intervento sostitutivo in caso di ritardi o inadempimenti.
L'attuazione del PNRR ha posto sin dall'inizio l'esigenza di disegnare una *governance* adeguata alla sfida dei risultati e dei tempi. Ne è derivato un modello di attuazione e responsabilizzazione articolato su più piani.
La struttura di *governance* del Piano ha costituito, sotto questo profilo, un tentativo di risposta ad alcune delle indicate fragilità della macchina pubblica italiana: debolezza delle funzioni di regia strategica, insufficiente coordinamento tra livelli di governo, frammentazione amministrativa, carenze nei sistemi di monitoraggio e difficoltà di attivazione tempestiva di strumenti correttivi.
La *governance* del Piano, definita dal D.L. 77/2021 e modificata dal D.L. 13/2023, si è tradotta in una filiera istituzionale di cui hanno fatto parte: Cabina di regia, struttura di missione della Presidenza del Consiglio, ispettorato generale per il PNRR del MEF, amministrazioni centrali titolari degli investimenti, soggetti attuatori.

5.1 Il ruolo della Presidenza del Consiglio e del Mef

A livello centrale, è stata decisiva la *scelta di assegnare a strutture incardinate nella Presidenza del Consiglio e nel Ministero dell'economia funzioni alte di coordinamento, indirizzo, impulso, assistenza*, oltre che di gestione tanto dei sistemi di monitoraggio e rendicontazione quanto dei flussi finanziari.
Presso la PCM è stata istituita originariamente dal D.L. 77/2021 una Segreteria Tecnica con diverse competenze, tra cui l'individuazione e segnalazione di azioni utili al superamento delle criticità, l'elaborazione di rapporti informativi, la proposta di esercizio dei poteri sostitutivi.
Con l'evoluzione della *governance* del Piano e con l'entrata in vigore del D.L. 13/2023, è stata istituita presso la Presidenza la *Struttura di Missione PNRR*, che ha assorbito le competenze della Segreteria Tecnica e alla quale, al contempo, sono state attribuite ulteriori competenze precedentemente in capo al Servizio Centrale PNRR del MEF, in particolare quelle di punto di contatto con la Commissione Europea per tutto quanto attiene all'attuazione del Piano, alla negoziazione di rimodulazioni. La Struttura di Missione è collocata sotto la responsabilità politica del Ministro per gli Affari Europei, il PNRR e le Politiche di Coesione. Presso la Presidenza del Consiglio, inoltre, è istituita la Cabina di Regia per il PNRR, che ha operato con funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR" (D.L. 77/2021) e coinvolgendo le Amministrazioni Centrali insieme a rappresentanti di Regioni, Enti Locali e parti sociali
Presso il MEF è istituito l'*Ispettorato Generale per il PNRR* (IGPNRR) che, oltre alla consueta titola-

rità nella gestione finanziaria delle risorse pubbliche, ha competenza in materia di quantificazione delle misure e assegnazione delle risorse alle amministrazioni titolari, è responsabile dei sistemi di monitoraggio e rendicontazione del PNRR, nonché della rendicontazione periodica alla Commissione europea del conseguimento degli obiettivi e conseguente richiesta di pagamento delle rate. Svolge altresì una importante funzione di supporto alle amministrazioni titolari per la definizione dei cronoprogrammi e per l'acquisizione dei metodi di misurazione e di monitoraggio; come anche un ruolo capillare nella diffusione ai soggetti attuatori delle informazioni su caratteristiche e specificità delle misure, anche con specifici programmi formativi in relazione alle condizionalità del Piano. In quest'ultima prospettiva, è quindi rafforzato il ruolo delle strutture centrali, preposte non più solo a funzioni autorizzative o finanziarie, ma a *compiti di accompagnamento amministrativo*, supporto metodologico, verifica continua dello stato di avanzamento e attivazione di strumenti correttivi.

Il sistema di *governance* del PNRR ha trovato così nella Presidenza e nel MEF un riferimento strutturato per un coordinamento costante a fronte di un Piano ad elevata complessità attuativa, principalmente dovuta al coinvolgimento di tantissimi attori: tutti i Ministeri, le Regioni, le Province, i Comuni, le Città Metropolitane, società partecipate, soggetti privati.

Ciascuna misura è stata infatti assegnata a un soggetto titolare, solitamente una amministrazione centrale, responsabile dell'attuazione amministrativa e della relativa rendicontazione. In quanto titolare dell'attuazione, l'amministrazione ha avuto l'onere di programmare le azioni necessarie in termini amministrativi e di prassi, con la definizione del cronoprogramma degli atti necessari all'attuazione; ha dovuto, altresì, impostare il monitoraggio così da verificare l'aderenza dell'attuazione al cronoprogramma. Ai soggetti titolari è stato assegnato anche il compito di attivare le azioni correttive in caso di scostamento dell'attuazione rispetto al cronoprogramma, compreso il ricorso ai poteri sostitutivi. Evidente l'obiettivo di consolidare, in tal modo, una logica istituzionale per cui *la responsabilità non coincide più soltanto con la gestione formale del procedimento, ma con il conseguimento effettivo degli obiettivi nei tempi stabiliti*.

A valle dei soggetti titolari hanno operato i soggetti attuatori, incaricati della realizzazione effettiva delle misure. Sono stati numerosissimi, con caratteristiche e dimensioni estremamente diversificate, dalle amministrazioni territoriali a quelle centrali, dalle società pubbliche al terzo settore, al settore privato, con imprese e individui. Su di loro l'onere della concreta realizzazione degli interventi nel rispetto dei requisiti e nei tempi richiesti, nonché dell'utilizzo dei finanziamenti assegnati.

5.2 Le unità di missione

Tra i principali elementi innovativi nella *governance* va annoverata l'attivazione presso le amministrazioni centrali di *Unità di Missione*, destinate a costituire presidi specializzati per l'attuazione, il monitoraggio, la rendicontazione e le *performance* degli investimenti PNRR.
È stata un'evoluzione positiva per più ragioni.
In primo luogo, *ha consentito di attenuare gli effetti delle rigide compartimentazioni amministrative che caratterizzano l'organizzazione ministeriale*, espressione del prevalere della logica della competenza settoriale su quella del risultato e sulle competenze trasversali in materia di gestione di progetti. L'unità di missione non ha sostituito le direzioni generali, ma ha svolto un ruolo di coordinamento. Le competenze settoriali sono rimaste in capo alle direzioni generali, ma è stato assicurato un più avanzato coordinamento.
L'esperienza del PNRR ha così evidenziato uno dei limiti strutturali dell'amministrazione tradizionale: l'eccessiva frammentazione delle responsabilità e la difficoltà di costruire sedi organizzative in grado di seguire unitariamente politiche pubbliche complesse.
Il valore aggiunto non è stato solo organizzativo, ma prima ancora metodologico: *ha consentito che una stessa struttura amministrativa potesse seguire un investimento pubblico lungo tutto il ciclo di vita, non solo fino alla ripartizione delle risorse*. Il raffronto con quel che accade nell'ordinario aiuta a cogliere la portata innovativa del modello organizzativo in esame sul piano per l'appunto metodologico. Nel processo ordinario, assegnate le risorse a un settore, la direzione generale competente predispone il decreto di riparto e distribuisce i fondi agli enti beneficiari. Dopo il decreto di riparto, il livello centrale perde spesso responsabilità sull'attuazione concreta. Mancano cronoprogrammi stringenti, *step* intermedi, *milestone* e strumenti effettivi di monitoraggio. Con il PNRR cambia il metodo: nei decreti e negli atti di finanziamento sono indicati obiettivi intermedi, scadenze, *target* monitorabili e responsabilità attuative più definite. Qui entra in gioco il ruolo dell"unità di missione chiamata ad attestare il raggiungimento degli obiettivi, con una responsabilità formale che le riconosce una non trascurabile autorità interna all'Amministrazione: può, infatti, chiedere alle direzioni generali coinvolte informazioni, correzioni e accelerazioni, dovendo attestare il raggiungimento degli obiettivi. La logica sottesa è quella di una amministrazione che non esaurisce il proprio compito nell'adozione dell'atto o nell'assegnazione delle risorse, ma mantiene una responsabilità permanente sul conseguimento degli obiettivi programmati.
Nei Ministeri titolari di misure complesse e differenziate, l'istituzione di unità di missione preposte all'attuazione del PNRR ha soddisfatto un'ulteriore esigenza: *ha consentito ai tanti attori*

istituzionali coinvolti, tra cui la Commissione europea e le strutture di coordinamento incardinate alla Presidenza del Consiglio e al MEF, *di riconoscere una struttura organizzativa unica con cui interloquire e confrontarsi*.

Anche sotto questo profilo, l'esperienza del Piano ha mostrato il rilievo strategico di strutture amministrative identificabili e dedicate in modo stabile alla gestione di programmi complessi, in grado di attenuare la dispersione delle interlocuzioni e rafforzare l'efficacia del coordinamento multilivello.

Le esigenze legate alla complessa attuazione del Piano hanno, del resto, indotto anche i soggetti attuatori ad adottare un modello organizzativo analogo a quello delle Unità di Missione. In particolare, nei Comuni si sono diffuse Unità intersettoriali, Assessorati e Direzioni con competenza in materia di attuazione dei progetti PNRR.

L'esperienza delle Unità di Missione sembra così confermare come *la gestione di politiche pubbliche ad elevata complessità richieda sedi organizzative dedicate, competenze trasversali e capacità continuative di coordinamento, monitoraggio e accelerazione amministrativa*.

5.3 La rendicontazione e il sistema Regis

Ulteriore corollario del metodo *performance based* è stato l'innalzamento delle capacità di monitoraggio, misurazione e rendicontazione; si è tradotto nella definizione, attivazione e messa a regime del Sistema Regis, uno strumento che, sia pure con alterne valutazioni, ha rappresentato un cambiamento radicale nella prassi amministrativa.

L'esperienza del sistema Regis rende in modo netto come l'approccio orientato ai risultati esiga infrastrutture informative e capacità tecniche in grado di assicurare il monitoraggio continuo dell'attuazione delle politiche pubbliche.

Ideato dalla Ragioneria generale dello Stato e implementato, dal punto di vista tecnico-informatico da SOGEI, il sistema Regis è stato uno dei protagonisti assoluti dell'esperienza PNRR, quale strumento deputato alla costante misurazione dell'avanzamento finanziario, fisico e procedurale dei progetti e al continuo monitoraggio sul conseguimento degli obiettivi del Piano.

Attivato in un contesto di rilevante frammentazione del sistema di banche dati relative alle procedure amministrative e contabili, ha scontato non poche difficoltà dovute soprattutto al carattere di assoluta novità del sistema di rendicontazione a cui la numerosissima platea di soggetti attuatori, specie a livello locale, non era adeguatamente preparata, alla conseguente necessità di supportarli con iniziative di assistenza diretta, tanto centralizzata quanto più capillare sul territorio ad opera delle Ragionerie Territoriali dello Stato.

Le difficoltà incontrate nella fase di implementazione hanno, del resto, confermato alcune delle

vulnerabilità strutturali cui si è accennato: la frammentazione amministrativa, la disomogeneità delle capacità tecniche tra i soggetti attuatori, l'assenza di sistemi informativi interoperabili e la storica debolezza delle funzioni di monitoraggio e rendicontazione.
Nonostante le complessità emerse nelle fasi iniziali, *la piattaforma Regis rappresenta un segno concreto dell'eredità del PNRR*, come tale già utilizzato per il monitoraggio e la rendicontazione dei progetti degli Accordi per la Coesione (Fondo Sviluppo e Coesione) e per diversi programmi del ciclo 2021-2027 della Politica di Coesione (come, ad esempio, il PN Metro Plus e Città Medie Sud).
È un'estensione che attesta la possibile trasformazione di uno strumento nato in un contesto straordinario in una infrastruttura ordinaria del sistema amministrativo. Ma c'è di più: non si tratta, infatti, soltanto di mantenere in piedi un'infrastruttura informatica condivisa, ma di *confermare la cultura del monitoraggio* che in questi anni si è affermata e consolidata con il PNRR e che vede gli stessi soggetti inizialmente critici nei confronti di Regis richiedere di estendere il sistema e il processo sottostante anche per gli adempimenti gestionali e di rendicontazione delle altre programmazioni nazionali ed europee, superando le storiche, dispendiose e inefficienti frammentazioni.

5.4 Il supporto centralizzato: cooperazione amministrativa e accompagnamento attuativo

Ulteriore profilo di *governance* complessiva merita di essere segnalato. Poggiante sulla collaborazione e sul *problem-solving* piuttosto che sui tradizionali meccanismi di controllo e sanzione, attiene al rinnovato rapporto che si è sviluppato tra Amministrazioni centrali e periferiche, con l'attivazione di diversi strumenti di supporto.
Sotto questo profilo, l'esperienza del PNRR attesta come il perseguimento di obiettivi complessi e temporalmente vincolati presupponga, oltre che meccanismi di controllo e *accountability*, strutture che accompagnino continuativamente anche i soggetti attuatori nell'affrontare criticità amministrative, tecniche e organizzative. Un'esigenza particolarmente avvertita in un sistema caratterizzato, come si è indicato, da elevati livelli di frammentazione amministrativa e da conseguenti disomogeneità delle capacità amministrative.
Si è così progressivamente affermato un modello di *governance* -senz'altro da consolidare e potenziare- ispirato alla logica della cooperazione istituzionale, dell'assistenza operativa, della circolazione delle competenze amministrative.
Alcuni strumenti di supporto si sono sviluppati all'interno dell'Amministrazione in senso classico.

Di particolare rilievo, in questa prospettiva, è stato il *ruolo delle Ragionerie Territoriali dello Stato* chiamate a fornire supporto alle Amministrazioni locali impegnate nell'attuazione di interventi PNRR per gli adempimenti in tema di monitoraggio, controllo e rendicontazione a loro carico nelle tempistiche previste.

Allo stesso modo, un ruolo di raccordo per le esigenze delle realtà territoriali è stato chiesto alle *Prefetture*, presso le quali è stata insediata "*una cabina di coordinamento, presieduta dal prefetto o da un suo delegato, per la definizione del piano di azione per l'efficace attuazione dei programmi e degli interventi previsti dal PNRR in ambito provinciale*"[3]. In questo quadro, secondo la Settima Relazione al Parlamento sul PNRR curata dalla Struttura di Missione della Presidenza del Consiglio, "*nei primi dieci mesi del 2025, sono state convocate 421 Cabine di coordinamento su tutto il territorio nazionale*".

Di particolare rilievo, come analizzato in Parte V, Cap. 3, è stato il *ruolo delle società a partecipazione pubblica*, nei diversi ruoli svolti, a partire da quello di supporto tecnico-operativo in favore delle amministrazioni pubbliche cui è stata affidata la realizzazione degli interventi previsti nel PNRR.

6. Le prospettive. I rischi legati alla dispersione del metodo PNRR

Illustrate in sintesi le innovazioni di metodo e organizzazione istituzionale introdotte con il PNRR, va valutato se e in che modo le stesse debbano essere consolidate nella conduzione delle ordinarie politiche pubbliche.

Non vi è dubbio che il metodo ruotante attorno a obiettivi misurabili, scadenze certe, monitoraggio su piattaforma unica, erogazione condizionata ai risultati, ha prodotto una discontinuità non solo procedurale, ma istituzionale, obbligando le amministrazioni a costruire e innalzare competenze.

Per più ragioni, l'innesto del metodo per obiettivi nel governo delle politiche pubbliche non può essere considerato episodico, un'esperienza destinata a chiudersi con il PNRR.

In primo luogo, è molto alto il rischio che, senza una nuova programmazione con ulteriori obiettivi e scadenze entro cui raggiungerli, si smetta di proseguire nella riduzione delle debolezze strutturali e nella valorizzazione delle potenzialità frutto degli stessi investimenti del PNRR, per esempio quelle legate alla disponibilità di un'infrastrutturazione tecnologica molto più avanzata. Si correrebbe persino il rischio (di cui si percepiscono già segnali concreti) che si facciano passi indietro nei singoli settori esaminati, vanificando lo sforzo profuso e i risultati raggiunti:

per esempio nei tempi amministrativi e della giustizia civile, nella riduzione dei divari, nella formazione dei docenti.

Il mancato consolidamento dell'approccio *performance based* finirebbe, peraltro, per disperdere capacità e prassi amministrative che sono state rafforzate nell'affrontare il grande impegno attuativo del PNRR: programmare rilevanti investimenti e importanti riforme, coordinare attorno al perseguimento di obiettivi predefiniti i diversi apparati dello Stato centrale e i differenti livelli di governo (con Comitati interministeriali, cabine di regia, unità di missione), gestire la frammentazione amministrativa (con le prassi di supporto poste in capo a Ragionerie territoriali e Prefetture, coordinate a livello centrale, la valorizzazione delle società pubbliche, la qualificazione delle stazioni appaltanti), misurare, monitorare e rendicontare i risultati (con il sistema Regis).

Il rischio non è tanto disperdere singoli strumenti organizzativi, quanto non cogliere l'occasione di consolidare una cultura amministrativa più orientata alla programmazione, alla cooperazione istituzionale, alla misurazione delle *performance* e alla soluzione tempestiva delle criticità attuative.

Molte delle innovazioni sperimentate nel PNRR hanno infatti contribuito a costruire, seppure in modo ancora disomogeneo, capacità trasversali di governo delle politiche pubbliche che, come emerso dalle analisi settoriali del Rapporto, sono storicamente deboli nella macchina della Repubblica.

6.1. Le esperienze *performance-based* già in atto in Europa: il Fondo sociale per il clima, il Piano strutturale di bilancio, il nuovo Quadro finanziario pluriennale

Alle esposte considerazioni ne va aggiunta un'altra, affatto marginale: la logica di risultato e il metodo per obiettivi si vanno consolidando nella disciplina europea al di là del NGEU[4], imponendo agli Stati membri di disporre, consolidandolo, di un assetto istituzionale adeguato, all'altezza, cioè, degli obiettivi ai quali si vincolano in sede europea.

È in atto una tendenza verso modelli di programmazione e finanziamento ruotanti attorno a obiettivi verificabili e implicanti capacità di monitoraggio e dimostrazione dei risultati raggiunti.

In questa prospettiva, il rafforzamento della capacità istituzionale nazionale non ha più rilievo solo interno: *è condizione della stessa credibilità istituzionale dello Stato nei rapporti con l'Unione europea* e della possibilità di partecipare efficacemente ai futuri strumenti europei di finanziamento e programmazione.

Costituiscono conferma del fatto che si è di fronte ad una chiara linea di tendenza a osservare la

logica *performance-based* il Fondo sociale per il clima e lo stesso nuovo Piano strutturale di bilancio. Istituito con un Regolamento nel 2023[5], il *Fondo sociale per il clima* è diretto a fornire assistenza finanziaria ai Paesi nel mitigare l'impatto della transizione ambientale su famiglie e imprese più vulnerabili. Lo schema di operatività del Fondo si ispira con evidenza alla logica di risultato e al modello PNRR: nell'ambito di obiettivi definiti dall'Unione, gli Stati membri sono tenuti, infatti, a presentare alla Commissione il Piano climatico nazionale con misure concrete e investimenti, obiettivi specifici e traguardi da raggiungere. Una volta approvati i piani da parte della Commissione, gli Stati membri sono sottoposti a un costante monitoraggio e a verifiche periodiche finalizzate ad accertare il raggiungimento degli obiettivi intermedi previsti; dall'esito positivo di tali controlli dipende l'erogazione delle risorse finanziarie assegnate.

Si tratta di un modello che riproduce, sia pure in un diverso e settoriale ambito, alcuni delle principali caratteristiche del metodo sperimentato con il NGEU: programmazione per obiettivi, misurabilità dei risultati, monitoraggio continuo e condizionamento dell'erogazione delle risorse al raggiungimento dei *target* concordati.

La tendenza a fare del metodo *performance-based* un paradigma, non un evento isolato, è confermata dalla nuova *governance* economica europea, con il *nuovo Patto di stabilità e crescita*. È previsto, ancora una volta sul modello del NGEU, che gli Stati presentino alla Commissione europea il *Piano strutturale di bilancio*, il documento di programmazione in cui si fissano per quattro o sette anni i sentieri di spesa e le riforme strutturali. Ancorché con talune differenze di fondo, il metodo del NGEU è confermato laddove si prevede che, in caso di mancato rispetto delle riforme vincolanti incluse nel PSB, è ridotto il periodo assegnato per il consolidamento. *La penalità non è economica*, non consistendo nella sospensione delle rate di pagamento come per il PNRR, ma nella perdita della flessibilità temporale concessa, nell'attivazione di misure correttive e, al verificarsi di determinate condizioni, nell'attivazione della procedura per i disavanzi eccessivi. La logica non cambia, resta quella del risultato. Esige che lo Stato membro disponga di un sistema istituzionale in grado di definire gli obiettivi con scadenze realistiche, organizzare attorno a queste strutture ministeriali e livelli di governo, misurare, monitorare, rendicontare.

Il metodo *performance-based* viene altresì confermato nell'impostazione del nuovo *Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2028-2034* in corso di negoziato a livello europeo. L'attuale proposta della Commissione europea, infatti, adotta il modello PNRR, ossia un unico Piano di partenariato nazionale e regionale (in luogo della pluralità di programmi nazionali e regionali), basato su obiettivi periodici quantitativi e qualitativi (*milestone* e *target*) da realizzare secondo un cronoprogramma di attuazione predefinito, al cui effettivo conseguimento viene subordinata l'erogazione delle risorse UE. Si tratta, quindi, di

un'innovazione sostanziale rispetto alla tradizionale impostazione della politica di coesione dell'UE, un cambio di paradigma che investe tutta la filiera che va dal processo di pianificazione alla gestione (anche finanziaria), al monitoraggio, alla rendicontazione e ai controlli e che avrà conseguenti riflessi sull'organizzazione di tali processi all'interno degli Stati membri chiamati a realizzare i nuovi Piani.

6.2. Le esperienze nazionali ispirate al modello: accordi di coesione 2024, federalismo simmetrico e Lep, patti Stato-Città

Non solo a livello europeo si diffondono iniziative ispirate al metodo in esame. Anche a livello nazionale non mancano recenti iniziative e evoluzioni che richiamano l'approccio *performance-based*.

Alcune esperienze maturate negli ultimi anni danno atto di una progressiva estensione della logica per obiettivi a settori rilevanti delle politiche pubbliche nazionali, ben oltre il perimetro originario del PNRR.

Si è illustrato in Parte I, Cap. 1, come un percorso di convergenza verso questa logica sia stato avviato con gli *Accordi di Coesione 2024*: il D.L. 124/2023 ha, infatti, introdotto cronoprogrammi per intervento, l'obbligo di inserimento su ReGiS, un meccanismo di definanziamento e poteri sostitutivi. Si è dato atto di alcune non marginali differenze strutturali rispetto al PNRR: il pagamento è ancora a stato di avanzamento, non a risultato; le scadenze sono modificabili su parere del COTIV (organo nazionale interno al sistema Stato-Regioni), chiamato a farle rispettare. Si è messo soprattutto in risalto che passare dallo *step* intermedio degli Accordi a un sistema compiuto presuppone che si affronti un nodo comune alla riflessione che si sta conducendo sul consolidamento del metodo per obiettivi: la capacità di *enforcement* -garantita per il PNRR dal riconoscimento in capo alla Commissione europea del potere di assegnare o negare le rate di finanziamento previo riscontro del raggiungimento degli obiettivi (*milestone* e *target*) - deve diventare interna al sistema. Costruire questa capacità indipendentemente dalla pressione esterna della Commissione europea è una condizione essenziale (si rinvia a Parte I, Cap. 1, per le prospettive).

Sempre sul versante interno, la logica *performance-based* è alla base delle *recenti evoluzioni in materia di federalismo simmetrico*. Ancorché limitatamente a tre circoscritti ambiti di servizi comunali (asili nido, servizi sociali e trasporto degli studenti con disabilità), sono stati individuati dapprima obiettivi di servizio a partire dal 2022, poi veri e propri LEP con la legge di bilancio per il 2026, di tipo quantitativo e verificabili (un assistente sociale ogni

5.000 abitanti; un'équipe multidisciplinare composta da uno psicologo ogni 30.000 abitanti e da un educatore professionale socio-pedagogico ogni 20.000 abitanti; un'ora settimanale di assistenza domiciliare per le persone non autosufficienti): LEP quindi individuati rendendo misurabili le prestazioni, valutabili i costi, monitorabili gli esiti (si rinvia a Parte I, Cap. 1, per alcune prospettive evolutive).

Non è trascurabile che anche sul terreno tradizionalmente più complesso delle prestazioni sociali e dei rapporti finanziari tra livelli di governo si affermi una logica fondata sulla definizione di standard misurabili, sulla verificabilità delle prestazioni e sul monitoraggio degli esiti.

La logica per obiettivi ha in qualche modo influenzato un'ulteriore e recente esperienza istituzionale, quella dei c.d. *Patti Stato-Città*, che negli ultimi anni hanno coinvolto quattro Comuni maggiori e sette capoluoghi di provincia in condizioni di grave disavanzo e due grandi Città in equilibrio ma in conclamata tensione strutturale (di fatto con equilibrio ottenuto attraverso ripetute misure straordinarie)[6]. L'innovativo schema di supporto ha delineato un percorso di risanamento fondato su una *intesa pattizia tra governo e comune*, che impegna l'ente ad attuare un insieme di misure articolate in risultati finanziari ed organizzativi anche intermedi in un arco pluriennale di lunghezza variabile, tra i 10 e i 20 anni. Il Comune si impegna, in particolare, ad attivare, nel rispetto di un dettagliato cronoprogramma, misure puntualmente definite nell'accordo: dall'accelerazione e potenziamento della riscossione delle entrate, al riordino dei fitti attivi, alla dismissione di patrimonio pubblico, alla razionalizzazione delle spese, con espresso impegno al mantenimento e allo sviluppo dei servizi critici, quali i servizi sociali o la gestione dei rifiuti.

A fronte degli impegni sono previsti contributi, nonché alcune leve fiscali aggiuntive. I contributi prevedono l'obbligo di integrazione del ripiano del disavanzo con risorse aggiuntive proprie dell'ente locale. Oltre che per la definizione di obiettivi di risanamento e riorganizzazione da raggiungere entro scadenze prestabilite, i patti sembrano mutuare l'approccio *performance-based* anche laddove prevedono un sistema di monitoraggio e meccanismi di *enforcement*. Il controllo dell'andamento dell'accordo è affidato alla COSFEL[7] che esamina le rendicontazioni semestrali, richiede chiarimenti ed azioni di correzione degli scostamenti e può proporre alla Presidenza del Consiglio la sospensione del contributo e la rescissione dell'accordo in caso di inadempienze non tempestivamente risanate.

Anche l'esperienza dei Patti Stato-Città esige capacità di programmazione, confronto costante tra livelli di governo, misurazione, monitoraggio e rendicontazione.

Quelle indicate sono esperienze che, sia pure in ambiti differenti e settoriali, confermano la *progressiva emersione di un paradigma amministrativo nel quale programmazione, misurabilità degli obiettivi, monitoraggio continuo, cooperazione istituzionale ed enforcement tendono a costituire elementi strutturali delle politiche pubbliche*.

7 Una trasformazione da consolidare nella macchina della Repubblica

Concludendo, l'esperienza del PNRR non può restare una parentesi straordinaria legata alla disponibilità di ingenti risorse europee o alla necessità di rispettare scadenze eccezionali.
Pur con le difficoltà attuative indicate nelle disamine settoriali, quell'esperienza ha messo in risalto l'esigenza di un rafforzamento stabile della capacità istituzionale e amministrativa della Repubblica: programmazione strategica, definizione di obiettivi misurabili, coordinamento tra livelli di governo, monitoraggio continuo, rendicontazione, sistemi di supporto e meccanismi di *enforcement* devono divenire condizioni ordinarie nella conduzione delle politiche pubbliche.
Ciò richiede non soltanto la stabilizzazione e l'evoluzione di alcune esperienze istituzionali di successo sperimentate nell'attuare il PNRR, ma, prima ancora, il *consolidamento di una più ampia cultura istituzionale* poggiante sulla programmazione, sulla verifica dei risultati, sulla cooperazione istituzionale e sulla responsabilità rispetto agli obiettivi assunti.

Note

1 Il percorso che ha condotto all'elaborazione e stesura definitiva del PNRR del Governo italiano ha interessato un arco temporale di circa 10 mesi, periodo in cui si sono succeduti i governi Conte II e Draghi. Il 15 settembre 2020 il Governo ha trasmesso al Parlamento le Linee Guida per la definizione del PNRR. L'elaborazione del Piano ha visto il coinvolgimento della Conferenza Unificata, con la convocazione di diverse sedute straordinarie per discutere le proposte di interesse delle Amministrazioni territoriali. Successivamente, il 15 gennaio 2021, il Governo ha trasmesso al Parlamento la proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il processo di formulazione è proseguito attraversando un cambio di Governo finché l'Italia ha presentato il proprio Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) alla Commissione Europea il 30 aprile 2021. L'approvazione europea è arrivata con Decisione di esecuzione del Consiglio dell'UE del 13 luglio 2021.

2 L. Torchia, *Dov'è il vero valore del Recovery Plan*, in *Lavoce.info*, 16 marzo 2021.

3 Art. 9, D.L. 19/2024.

4 M. Buti e S. Fabbrini, *Next generation EU and the future of economic governance: towards a paradigm change or just a big one off?*, In *Journal of European Public Policy*, n. 30/2023, pp. 676-695.

5 Regolamento (UE) 2023/955 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023, di modifica il Regolamento (UE) 2021/1060.

6 Nell'ordine: Torino, Napoli, Reggio Calabria e Palermo, *ex* art. 1, co. 567 e ss., L. 234/2021; Alessandria, Avellino, Brindisi, Lecce, Potenza, Salerno e Vibo Valentia, *ex* art. 43, commi 2-7, D.L. 50/2022; Genova e Venezia, *ex* art. 43, co. 8, dello stesso D.L. 50/2022.

7 Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, ex art. 155 TUEL.

INDICE DETTAGLIATO

PREMESSA 3

PIANO DELL'OPERA 7

INTRODUZIONE 9

PARTE I
L'ITALIA A PIÙ VELOCITÀ: I PROFONDI DIVARI

CAPITOLO 1
Divari territoriali e prospettive di convergenza: il ruolo strategico del Mezzogiorno

1	**Lo scenario. I divari territoriali Nord-Sud**	**36**
1.1	**Divari demografici e squilibri territoriali: la denatalità colpisce il Sud 2 volte più del Nord**	36
1.1.1	Entro il 2050, il 90% dei Comuni delle aree interne del Mezzogiorno interno perderà fino al 67% della popolazione	37
1.2	**Tra le regioni più ricche d'Europa e alcune delle più fragili**	37
1.3	**Occupazione e qualità del lavoro: il Mezzogiorno ancora indietro nonostante i segnali di ripresa**	38
1.4	**Istruzione e infrastrutture: un divario che parte dai banchi di scuola**	39
1.4.1	Crollo demografico e fuga dalle scuole del Sud	39
1.5	**Fuga di laureati: 500mila giovani persi dal Sud in vent'anni**	40
1.6	**Sanità e prevenzione, il diritto alla salute cambia da regione a regione**	40
1.7	**Al Sud solo il 13% degli utenti prenota *online* un appuntamento con la PA: il *digital divide* è anche *divide* di cittadinanza**	41
1.8	**Infrastrutture ferroviarie, un Paese che corre su binari diversi**	41
1.8.1	Dalla Liguria elettrificata al 97% alla Sardegna interamente a diesel	42
1.9	**Infrastrutture idriche, dal 29% di perdite a Bolzano al 65% in Basilicata**	42
1.10	**Non solo Nord e Sud: i divari interni alle macroaree**	43
1.10.1	La contrazione demografica giovanile nelle aree interne del Mezzogiorno è strutturalmente più intensa	43

1.10.2	Il deficit di capacità istituzionale locale precede e condiziona qualunque intervento di sviluppo	43
2	**Le misure degli ultimi anni e quelle del PNRR per l'attenuazione dei divari**	**44**
2.1	**La clausola del 40% a favore del Mezzogiorno**	44
2.2	**ZES Unica per il Mezzogiorno**	45
2.2.1	Dalle otto ZES regionali alla ZES Unica: la riforma del 2023	45
2.2.2	La nuova *governance*: Cabina di regia e Struttura di missione	46
2.2.3	Lo Sportello Unico Digitale dimezza i tempi autorizzativi	46
2.2.4	Il credito d'imposta: struttura, dati e limite strutturale	47
2.2.5	Verso un'infrastruttura permanente di politica industriale	47
2.3	**I LEP nel PNRR**	48
2.3.1	Il federalismo simmetrico e i LEP in Costituzione come strumento di perequazione	48
2.3.2	Le criticità nell'attuazione del federalismo simmetrico	49
2.3.3	La spesa sociale riflette la capacità fiscale locale più che l'intensità dei bisogni	49
2.3.4	Il parallelo processo per un federalismo asimmetrico o differenziato	50
2.3.5	Un modello che ha funzionato: obiettivi di servizio, fabbisogni standard, commissariamento	51
2.3.6	Il salto di qualità della legge di bilancio 2026 e i limiti	52
2.4	**Le reti di trasporto come moltiplicatore di coesione territoriale**	53
2.4.1	Alta velocità e connessioni diagonali del Sud	54
2.4.2	L'Italia accelera sull'alta velocità ma il *gap* con l'Europa resta ampio	55
2.5	**Il progetto POLIS: servizi digitali e spazi di *coworking* per i piccoli Comuni**	56
3	**Le prospettive future**	**57**
3.1	**La ZES Unica come infrastruttura permanente per lo sviluppo del Mezzogiorno**	57
3.1.1	Poli produttivi territoriali: concentrare gli incentivi sulle filiere a maggiore potenziale	57
3.1.2	Connettere ZES e sistema formativo: accordi con ITS, università, imprese e sindacati	58
3.1.3	Integrare le PMI locali nelle catene del valore	58
3.1.4	Premiare chi crea lavoro stabile e investe in formazione	58
3.1.5	Stabilizzare il credito d'imposta su un orizzonte di 5-7 anni e rendere strutturale il finanziamento delle aree industriali	59
3.1.6	Integrare i sistemi informativi: dalla separazione tra i due pilastri al monitoraggio unitario	59
3.1.7	La variante urbanistica: governare un rimedio che muta l'assetto del territorio	60
3.1.8	Trattenere chi è già insediato: la ZES come strumento di *retention*	60
3.1.9	Dal modello ZES al regime ordinario: una proposta di sistema	61
3.2	**La clausola del 40%: da vincolo contabile a leva strategica per il Mezzogiorno**	61
3.2.1	Sapere dove investire: una mappa dei fabbisogni per decisioni più efficaci	62
3.2.2	Un sistema di monitoraggio integrato per interventi tempestivi	62
3.3	**Avanzare nell'attuazione del federalismo simmetrico**	63

3.3.1	Dai LEP relativi al numero di operatori per abitante (input) a quelli riguardanti le prestazioni di servizio erogate (output)	63
3.3.2	Estendere il modello considerando i vincoli di bilancio	64
3.3.3	Un piano pluriennale di attenuazione dei divari: i LEP nel Piano strutturale di bilancio	65
3.3.4	Mettere ordine rispetto all'attuale frammentazione delle fonti di finanziamento dei LEP	65
3.3.4.1	Sette fondi con criteri disomogenei	65
3.4	**Un nuovo approccio alla politica di coesione: verso il modello PNRR per obiettivi misurabili**	66
3.4.1	Un Piano nazionale per la coesione: da fondi paralleli a strategia unitaria	68
3.4.2	Sapere da dove si parte: la mappatura dei divari come premessa della programmazione	69
3.4.3	Coordinare ciò che si investe: verso una *governance* degli interventi orientata ai risultati	70
3.5	**Alta velocità: allinearsi all'Europa per non restare indietro**	71
3.5.1	Una legge-quadro per l'alta velocità con tempi certi	71
3.5.2	Mezzogiorno nei corridoi europei: obiettivi e scadenze	71
3.6	**Aree interne: ridisegnare la strategia a partire dall'evidenza disponibile**	72
3.6.1	Il nodo strutturale: integrare aree interne e poli urbani connessi	73
3.6.2	Connettere le aree interne alle catene logistiche attraverso le infrastrutture in corso di realizzazione	73
3.6.3	Condizionare i fondi SNAI nelle aree interregionali alla presentazione di strategie territoriali condivise	74
3.6.4	Rafforzare la capacità istituzionale locale attraverso un programma strutturato di formazione operativa	74
3.6.5	Sostituire il monitoraggio finanziario con un sistema di indicatori di esito verificabili	75

CAPITOLO 2
Squilibri di genere: partecipazione alla vita istituzionale ed economica

1	**Lo scenario: i divari di genere nel mondo, in Europa, in Italia**	**83**
1.1	**Il quadro internazionale ed europeo sulla parità di genere**	83
1.1.1	La parità di genere nel mondo	83
1.1.2	La parità di genere in Europa	84
1.2	**Laureate STEM: il doppio divario, negli studi e nel lavoro**	85
1.3	**Occupazione e inattività femminile: il quadro nazionale e territoriale**	85
1.3.1	Tre milioni di donne fuori dal mercato per motivi familiari	85
1.4	**Stessa laurea, stipendio diverso: il nodo delle retribuzioni**	85
1.4.1	Più alto l'inquadramento, più ampio il divario	86
1.5	**Il soffitto di cristallo resiste: poche donne ai vertici**	86
1.6	**Il costo di essere madri: cura, carriere interrotte e povertà**	88
1.6.1	Carriere frammentate, pensioni povere	88
2	**Le misure degli ultimi anni e quelle del PNRR per i divari di genere**	**88**
2.1	**Il PNRR per l'impresa femminile: incentivi, certificazioni e primi risultati**	89
2.1.1	Certificazione della parità di genere: un meccanismo premiale per le imprese	89
2.2	**Le misure indirette: gli asili nido**	91

2.2.1	Il *gap* italiano: lontani dagli obiettivi europei	91
2.2.2	Dalle procedure "*bottom-up*" al modello centralizzato	91
2.2.3	Verso il LEP del 33%: progressi nazionali, ritardi meridionali	92
2.2.4	Domanda in crescita, offerta insufficiente: il rischio di nuovi divari	93
2.2.5	Perché investire nei nidi conviene: il legame con il lavoro delle donne	94
2.2.6	La lezione europea: investire con continuità	94
2.3	**La clausola di *gender procurement***	95
2.3.1	Il principio: quote obbligatorie per le assunzioni femminili e giovanili	95
2.3.1.1	Due ipotesi di deroga, un obbligo motivazionale stringente	95
2.3.2	L'attuazione: deroghe diffuse, motivazioni carenti	96
2.3.3	Uno strumento da affinare	96
3	**Le prospettive future**	**96**
3.1	**Asili nido**	97
3.1.1	L'obiettivo europeo del 45% come orizzonte vincolante	97
3.1.2	Portare le risorse dove il fabbisogno è reale	97
3.1.2.1	Rimuovere il cofinanziamento come barriera per i Comuni in squilibrio strutturale	97
3.1.2.2	Misurare il fabbisogno per ambito territoriale, non per singolo Comune	98
3.1.3	Un piano integrato per il personale educativo	98
3.1.3.1	Innalzare la qualità attraverso la formazione continua	99
3.1.3.2	Affidare selezione e mobilità degli educatori alle Aggregazioni intercomunali	99
3.1.3.3	Introdurre percorsi di formazione retribuita.	100
3.1.4	Orari più lunghi e flessibili, a partire dal Mezzogiorno	101
3.1.4.1	Standard minimo di 8 ore, con sostegno per pre/post nido e apertura al sabato	101
3.1.5	Rendere le rette accessibili a tutte le famiglie	101
3.2	**Rafforzare il *gender procurement***	102
3.2.1	Differenziare le quote assunzionali per settore	102
3.2.2	Convertire la clausola di ammissione in criterio premiale in caso di deroga	102
3.3	**Stabilizzare il Fondo Impresa Donna oltre la scadenza del PNRR**	103
3.4	**Rafforzare i congedi a tutela della paternità**	103
3.4.1	La disciplina italiana: congedo di paternità e congedo parentale	104
3.4.2	I modelli europei di riferimento: Svezia e Spagna	104
3.4.3	Due direttrici di intervento	105
3.4.4	La non trasferibilità: condizione necessaria ma non sufficiente	105

CAPITOLO 3
Generazioni a confronto: opportunità e squilibri

1	**Lo scenario. Il divario generazionale**	**111**
1.1	**L'Italia nel contesto europeo e internazionale: un miglioramento insufficiente**	111
1.2	**Meno giovani imprenditori: un segnale preoccupante**	111
1.3	**I NEET: giovani ai margini del mercato del lavoro e della formazione**	111
1.4	**Il divario reddituale per fasce d'età**	112

1.5	**Impatto sulla coesione sociale e sulla tenuta democratica**	112
1.5.1	Esclusione economica e costi sociali	112
1.5.2	Fiducia nelle istituzioni e partecipazione democratica	113
2	**Le misure degli ultimi anni per l'attenuazione dei divari generazionali**	**113**
2.1	**L'*housing* universitario**	114
2.1.1	L'obiettivo: 1,2 miliardi per 60.000 nuovi posti letto	115
2.1.2	La riforma della legge n. 338/2000 e il regime del nuovo *housing* universitario	115
2.1.3	Costruire più velocemente: le semplificazioni introdotte dal 2024	116
2.1.4	Il Commissario straordinario e l'accelerazione dei tempi	116
2.1.5	Il nuovo assetto: 30.000 posti entro il 2026, altri 30.000 con risorse aggiuntive	117
2.1.6	Risultati raggiunti e distanza ancora da colmare	117
2.2	**L'incremento delle borse di studio per il diritto allo studio universitario**	118
2.2.1	Il finanziamento record per l'anno accademico 2024/2025	118
2.2.2	Le risorse per il 2025/2026 e la continuità oltre il Piano	118
2.3	**Il sostegno ai dottorati di ricerca**	119
2.4	**Il rafforzamento del Servizio civile universale**	119
2.4.1	I bandi 2022-2025: 200.000 posizioni e 400.000 candidature	119
2.4.2	I risultati dell'indagine sugli operatori volontari e la riserva nei concorsi pubblici	119
2.5	**Un approccio trasversale: punti di forza e limiti**	119
3	**Le prospettive future**	120
3.1	**Alloggi universitari e autonomia abitativa giovanile**	121
3.1.1	Stabilizzare le semplificazioni già introdotte	121
3.1.2	Verso un operatore nazionale permanente per l'*housing* universitario	121
3.1.3	Sostenere l'autonomia abitativa dei giovani non universitari: una garanzia pubblica per i contratti di locazione dei giovani lavoratori	122
3.2	**Un nuovo modello di politiche per i giovani**	123
3.2.1	Estendere il modello toscano di Giovanisì a livello nazionale	123
3.2.2	Un contratto dedicato per i territori con più disoccupazione giovanile	124
3.3	**Misurare l'impatto delle politiche sui giovani: la Valutazione di impatto generazionale**	125
3.3.1	Sapere quanto lo Stato spende per i giovani: il bilancio generazionale	126

CAPITOLO 4

Tempi amministrativi e *performance* nei pagamenti: disomogeneità tra territori e tipologie di Amministrazioni

1.	**Lo scenario: perché il tempo dell'amministrazione è un fattore di competitività**	**133**
1.1	**Il rilievo del tempo delle procedure amministrative**	133
1.2	**Quando l'amministrazione rallenta, le imprese ne pagano il costo**	134
1.3	**Il confronto internazionale: l'Italia tra i più lenti nei Paesi avanzati**	135
1.3.1	L'Italia a confronto con altri Paesi nei tempi di definizione di importanti procedure amministrative	136
1.4	**Da Padova a Reggio Calabria: i divari sub-nazionali nei tempi amministrativi**	141

2	**Le misure degli ultimi anni e il PNRR per la riduzione dei tempi di pagamento: riforme, strumenti, primi risultati**	**141**
2.1	**La situazione italiana prima del PNRR: una condanna europea e un debito da 64 miliardi**	142
2.2	**Gli obiettivi del PNRR: 30 giorni per tutti, zero ritardi**	143
2.3	**Le misure messe in campo per la riduzione dei tempi di pagamento: quadro di sintesi**	143
2.4	**I Piani di intervento per 31 enti con ritardi più severi**	144
2.4.1	Struttura *ad hoc* per il pagamento dei debiti commerciali	144
2.4.2	Allineamento tra codici IPA e unità organizzative preposte	144
2.4.3	Gestione aggregata delle fatture	145
2.4.4	Riduzione dei tempi di cessione dei crediti e dei tempi di trasferimento delle risorse agli enti locali	145
2.5	**I cambiamenti organizzativi: responsabilizzazione dei dirigenti, rafforzamento della capacità amministrativa e formazione specifica**	145
2.5.1	Responsabilizzazione dei dirigenti	145
2.5.2	Rafforzamento capacità amministrativa e formazione specifica	146
2.6	**Sistemi informatici**	147
2.7	**Trasparenza e monitoraggio**	147
2.8	**I nodi irrisolti: liquidità degli enti e prevedibilità dei trasferimenti**	148
2.9	**I risultati nei Comuni: progressi diffusi, divari persistenti**	148
3	**Prospettive: consolidare i risultati, ridurre i divari**	**151**
3.1	**Un Testo Unico sulla disciplina dei tempi di pagamento**	152
3.2	**Rendere permanenti le strutture e i processi che hanno funzionato**	152
3.3	**Estendere la gestione aggregata delle fatture**	153
3.4	**Allineare codici IPA e unità organizzative: una condizione tecnica con effetti sistemici**	153
3.5	**Dalla sperimentazione centrale all'adozione generalizzata: il Sistema InIT**	154
3.6	**Ridurre lo scarto tra tempi di trasferimento e tempi di pagamento**	155
3.7	**Sostenere i Comuni di piccole dimensioni, estendendo la durata del Piano degli interventi e stabilizzando la figura del responsabile dei pagamenti**	156

CAPITOLO 5
Geografia della giustizia civile: differenze nei livelli di efficienza e nei tempi di risposta

1	**Lo scenario: i progressi compiuti e le persistenti criticità della giustizia civile**	**163**
1.1	**I diversi tempi di definizione delle liti civili: l'impatto sull'economia e sul PIL**	165
2	**Le misure del PNRR**	**166**
2.1	**Le azioni: Ufficio per il processo, digitalizzazione, semplificazione processuale**	167
2.1.1	Le misure straordinarie introdotte nell'estate del 2025	169
2.2	**Lo stato di avanzamento e gli obiettivi raggiunti a fine 2025. Risultati diversi in Cassazione e negli uffici di merito. La progressiva diminuzione delle differenze di *performance***	170
2.2.1	La riduzione dell'arretrato	171
2.3	**Una valutazione di impatto del rafforzamento dell'UPP**	172
2.3.1	Risultati diversi a seconda della differente consistenza degli UPP e delle eterogenee condizioni iniziali di produttività degli uffici giudiziari	172

2.3.2	Il differente impatto sui modelli di lavoro in Cassazione e negli uffici di merito	173
3	**Le prospettive future**	174
3.1	**Stabilizzare il metodo per obiettivi misurabili e rendicontabili**	175
3.1.1	La necessità di un allineamento strategico tra Ministero della giustizia e CSM	176
3.1.2	Dati accurati per la definizione strategica degli obiettivi e per la valutazione degli impatti delle riforme processuali	177
3.1.3	Rafforzare la capacità tecnica del Ministero	178
3.2	**Consolidare e rafforzare l'esperienza degli UPP. Innalzare la capacità organizzativa degli uffici giudiziari**	178
3.2.1	Ridefinire i compiti dell'UPP e innalzare la cultura organizzativa di magistrati e dirigenti amministrativi per innovare i processi di lavoro	178
3.2.2	Valorizzare l'IA per avanzare nell'innovazione organizzativa	179
3.2.3	Allineare le competenze degli Aupp agli sviluppi digitali e rafforzare l'attrattività del sistema	180
3.2.4	Distribuire il personale UPP secondo i bisogni strutturali degli uffici	180
3.2.5	Rafforzare la capacità organizzativa, realizzare i cruscotti di monitoraggio	181
3.3	**I divari territoriali: misure differenziate per i diversi uffici giudiziari e una visione strategica delle politiche del personale**	181
3.4	**Non indietreggiare nella razionalizzazione della geografia giudiziaria per sfruttare economie di scala e specializzazione**	183
3.5	**Assicurare il tempestivo allineamento tra risorse e carichi di lavoro**	185

PARTE II
CAPITALE UMANO: SISTEMA EDUCATIVO, RICERCA E FUGA DI CERVELLI

CAPITOLO 1
Capitale umano e sistema educativo: fragilità e prospettive di intervento

1	**Le politiche per il capitale umano: lo scenario**	**196**
1.1	**L'allarme europeo: competenze inadeguate come freno alla crescita**	196
1.2	**La posizione italiana nel contesto internazionale**	197
1.3	**La crisi demografica italiana: un milione di studenti in meno entro il 2038**	198
1.4	**Le fragilità comuni e quelle di ciascun ciclo**	199
1.5	**Gli affanni comuni del sistema scolastico italiano: livelli di spesa, corpo docente, edilizia scolastica**	199
1.5.1	La spesa per l'istruzione in Italia	200
1.5.2	Il corpo docente: consistenza e rapporto studenti-insegnanti	201
1.5.2.1	La precarietà strutturale: evoluzione 2015-2024	202
1.5.2.2	La condizione professionale dei docenti: retribuzioni, orario di lavoro e prospettive di carriera	203
1.5.3	Il patrimonio edilizio scolastico: vetustà e sicurezza	204
1.6	**La sfida della prima infanzia: dove si gioca il futuro del Paese**	205

1.6.1	Asili nido: una rete in espansione, un divario da colmare	206
1.6.2	Il divario territoriale: una fotografia persistente	207
1.6.3	Il nesso con l'occupazione femminile	207
1.6.4	Le condizioni di efficacia dell'ampliamento dell'offerta: stabilità occupazionale e precarietà degli educatori	208
1.6.5	Il costo dei servizi per la prima infanzia: compartecipazione delle famiglie e condizioni di accesso	208
1.6.6	La scuola dell'infanzia: una copertura ampia, ma non per tutti	210
1.7	**Dalla scuola primaria al diploma di maturità: struttura del sistema e livelli di istruzione della popolazione**	211
1.7.1	Uno sguardo d'insieme: l'abbandono scolastico precoce	211
1.7.2	La dispersione implicita: andamenti differenziati e divari territoriali	212
1.7.2.1	La personalizzazione dell'intervento in considerazione dei contesti socioeconomici di provenienza: le innovazioni di Agenda Sud	214
1.7.2.2	I risultati INVALSI 2025: il quadro regionale	214
1.7.3	La scuola primaria: un'eccellenza da preservare	215
1.7.4	La scuola media e le sue fragilità	216
1.7.5	La scuola secondaria di secondo grado e i divari territoriali che si amplificano	217
1.7.5.1	Una gerarchia rigida: licei, tecnici, professionali	218
1.7.5.2	La scelta dell'indirizzo: l'orientamento scolastico	218
1.8	**L'istruzione terziaria**	219
1.8.1	Le immatricolazioni universitarie: tendenze recenti	219
1.8.2	Tempi per il conseguimento della laurea e abbandono universitario	220
1.8.3	I laureati e il mercato del lavoro	221
1.8.4	L'istruzione terziaria professionalizzante: gli ITS Academy	222
1.8.4.1	Gli squilibri territoriali	223
1.8.4.2	I tassi di dispersione e il profilo degli iscritti	224
1.8.4.3	Le prospettive di sviluppo	224
2.	**Le misure degli ultimi anni e il PNRR per il capitale umano**	224
2.1	**Fascia 0-6: piano asili nido e scuola dell'infanzia**	225
2.2	**Fascia 6-19: gli interventi per la scuola primaria e secondaria**	225
2.2.1	Divari territoriali: PISA/INVALSI e abbandono scolastico	225
2.2.1.1	Le azioni di supporto previste per le scuole e gli studenti con i livelli di apprendimento più bassi	226
2.2.2	Il reclutamento e la formazione dei docenti	226
2.2.2.1	La riforma del reclutamento (L. 79/2022)	227
2.2.2.2	I concorsi 2022-2025: 238.000 assunzioni autorizzate, ma il precariato persiste	227
2.2.2.3	La formazione digitale: 900.000 operatori coinvolti	228
2.2.3	Edilizia scolastica e Scuola 4.0	228
2.2.3.1	Risorse e obiettivi: da 8 a oltre 9 miliardi	229
2.2.3.2	La messa in sicurezza: avanzamento e sostenibilità post-PNRR	229
2.2.3.3	L'eredità metodologica: il quadro di semplificazioni	229
2.2.4	Sistema di orientamento scolastico	230
2.2.4.1	Moduli di orientamento formativo con 30 ore annue obbligatorie	230
2.2.4.2	La piattaforma UNICA: servizi digitali per scuole e famiglie	231

2.3	**Fascia 19-24: università e formazione terziaria professionalizzante**	232
2.3.1	Riforma ITS Academy e la sfida di raddoppiare il numero degli iscritti	232
2.3.1.1	Dati sul sistema ITS Academy: monitoraggio e distribuzione territoriale	233
2.3.2	Accesso all'Università: alloggi universitari e borse di studio. *Rinvio*	233
3.	**Le prospettive future**	**234**
3.1	**Reclutamento, formazione e carriera dei docenti**	234
3.1.1	Proseguire nel reclutamento concorsuale; ripristinare la selettività dei percorsi abilitanti e il nesso tra fabbisogno e accesso	234
3.1.2	Riforma del sistema di retribuzione e progressione dei docenti	236
3.2	**Dare piena attuazione al procedimento di valutazione esterna di cui al D.P.R. 80/2013 e vincolare risorse ai piani di miglioramento**	236
3.3	**Fascia 0-6: asili nido e prima infanzia**	237
3.3.1	Colmare il divario attuativo: rendere operativi i CPT come perno della *governance* 0-6	237
3.3.2	Proseguire nell'aumento dei posti nido e formare gli educatori: *rinvio*	238
3.3.3	Modulare le rette dei nidi in base all'ISEE, come per la scuola dell'infanzia: *rinvio*	238
3.4	**Contrastare la dispersione e ridurre il peso delle condizioni socioeconomiche delle famiglie di provenienza nella scuola primaria e secondaria di primo grado**	238
3.4.1	Rafforzare il contrasto alla dispersione: istituire Zone di Intervento Educativo Prioritario con incentivi strutturali per il personale docente	239
3.4.2	Estendere il tempo pieno nella secondaria di primo grado a partire dagli istituti con maggiori criticità	241
3.4.3	Potenziare l'insegnamento dell'italiano come lingua seconda per studenti neoarrivati	241
3.4.4	Rafforzare il raccordo scuola-famiglia nei contesti di fragilità educativa	242
3.4.5	Rendere operativa la figura del docente *tutor* nella scuola secondaria di primo grado	243
3.4.6	Estendere i laboratori esperienziali obbligatori presso istituti secondari di secondo grado	244
3.4.7	Convocazioni dedicate per le famiglie in condizione di fragilità socioeconomica	244
3.5	**Scuola secondaria di secondo grado**	245
3.5.1	Attivare laboratori pomeridiani di ragionamento scientifico, pensiero critico e competenze trasversali	245
3.6	**Rafforzare la formazione terziaria: ITS Academy e università**	246
3.6.1	Consolidare la *no-tax* area universitaria a livello nazionale	246
3.6.2	Potenziare gli ITS Academy sul modello tedesco	247
3.6.2.1	Un fondo nazionale permanente per la formazione terziaria professionalizzante per raggiungere 100.000 iscritti	247
3.6.2.2	Riequilibrio territoriale: nuovi ITS nel Mezzogiorno nelle aree tecnologiche carenti	247
3.6.2.3	Passerelle bidirezionali effettive tra ITS e università	248
3.6.3	Attivare il tutoraggio e identificare precocemente gli studenti universitari a rischio di abbandono	248
3.6.3.1	Sessione di verifica e riorientamento a metà del primo semestre	249
3.7	**Intervenire sull'attrattività degli atenei del Mezzogiorno**	249
3.7.1	Valorizzare la logica dei Patti territoriali dell'alta formazione	250
3.7.1.1	Incentivare la specializzazione degli atenei e attenuare la dispersione dell'offerta	250
3.7.1.2	Pubblicazione annuale dei risultati dei Patti territoriali e degli esiti occupazionali dei laureati	251
3.7.2	Istituire poli pubblici residenziali di alta formazione presso i principali atenei del Mezzogiorno	251

CAPITOLO 2
Ricerca e innovazione: trasformare conoscenza in sviluppo

1	**Lo scenario: ricerca e produttività**	**263**
1.1	**Il divario di produttività UE-USA e il ruolo delle tecnologie di frontiera**	263
1.2	**Le debolezze strutturali europee: investimenti privati insufficienti e frammentazione della spesa pubblica**	264
1.2.1	Poca eccellenza di vertice e scarsa trasformazione della ricerca in innovazione	265
1.3	**Le fragilità italiane: un ritardo dentro il ritardo europeo**	266
1.3.1	I livelli di spesa per ricerca in Italia	266
1.3.2	I divari territoriali, di spesa e capitale umano	267
1.3.3	Il deficit di capitale umano avanzato	268
1.3.4	Il ritardo brevettuale nelle tecnologie emergenti	269
1.4	**Fragilità interdipendenti: come i divari si alimentano a vicenda**	271
2	**Le misure del PNRR**	**272**
2.1	**Dalla diagnosi alle macroaree di intervento**	273
2.2	**Rafforzare la ricerca di base e la qualità competitiva del sistema**	274
2.3	**Capitale umano avanzato: dottorati innovativi e giovani ricercatori**	275
2.4	**Integrazione pubblico-privato e massa critica: partenariati estesi, centri nazionali ed ecosistemi**	276
2.5	**Trasferimento tecnologico, innovazione nelle imprese e finanza per la crescita**	278
3	**Le prospettive future: consolidare gli effetti prodotti dal Piano, rendere strutturale la spinta riequilibratrice, imparare dalle criticità attuative emerse**	**281**
3.1	**Consolidamento delle misure PNRR già avviate**	281
3.1.1	Ricerca di base: un finanziamento pluriennale che riduca anche i divari tra sedi	281
3.1.2	I dottorati di ricerca. Più selettività per il futuro: accreditamento di qualità, priorità a settori strategici, cofinanziamento ridotto per le imprese nei contesti da promuovere	283
3.1.3	Carriere dei ricercatori: dal reclutamento a progetto a percorsi stabili	285
3.1.4	Non disperdere il capitale umano avanzato formato con le risorse PNRR	286
3.1.5	Reti pubblico-private: dalle misure straordinarie a infrastrutture stabili	287
3.1.6	Trasferimento tecnologico: da rete frammentata a infrastruttura pubblica misurabile	289
3.1.6.1	Un sistema nazionale di indicatori per valutare i risultati	289
3.1.6.2	Premiare l'integrazione lungo tutta la filiera	289
3.1.6.3	Un veicolo stabile di coinvestimento per le imprese innovative	290
3.1.6.4	Regia unitaria e parziale aggregazione degli uffici di trasferimento tecnologico	290
3.1.7	Garantire il funzionamento delle nuove infrastrutture di ricerca	290
3.2	**Ulteriori strumenti per la riduzione dei divari**	291
3.2.1	Valutazione di impatto generazionale e territoriale per le politiche di R&I	291
3.2.2	Piano di attrazione e rientro talenti con pacchetti integrati	292
3.2.3	Incentivi per R&S, domanda pubblica di innovazione e rafforzamento degli strumenti per il Mezzogiorno	292
3.2.4	Monitoraggio tempestivo e valutazione indipendente orientata all'*output*	293

CAPITOLO 3

Competizione globale delle professionalità strategiche: ridurre la fuga dei cervelli e attrarre i talenti

1	**Lo scenario: ridurre la fuga dei cervelli e attrarre i talenti**	**299**
1.1	**La competizione globale per il capitale umano qualificato**	299
1.2	**La dimensione del fenomeno: 630.000 giovani emigrati in tredici anni**	299
1.2.1	L'emigrazione qualificata: un *trend* in accelerazione	299
1.2.2	La migrazione interna Sud-Nord: un milione di trasferimenti	300
1.3	**Il costo economico della perdita di capitale umano: 159,5 miliardi di euro**	301
1.4	**Le cause strutturali: perché l'Italia non attrae**	302
1.4.1	La stagnazione salariale trentennale: salari fermi dal 1990	302
1.4.2	Lo *skill premium* tra i più bassi d'Europa: la laurea "paga" meno che altrove	302
1.4.3	Il *mismatch* tra domanda e offerta: 44 miliardi di costo-opportunità	303
1.5	**Il contesto internazionale: come si muovono i competitor**	303
1.6	**Le barriere all'attrazione: burocrazia e informazione**	304
2	**Le misure in campo e il PNRR**	**304**
2.1	**Il rafforzamento del sistema della ricerca**	304
2.2	**Gli incentivi fiscali per il rientro: la stretta del 2024**	305
2.3	**Le infrastrutture di accoglienza: *Digital Nomad Visa* e Carta Blu UE**	306
2.3.1	Il caso dell'Emilia-Romagna: una realizzazione simbolo	306
2.4	**Il lavoro remoto come leva emergente: *south working* e aree interne**	307
2.5	**Sintesi: le quattro criticità da affrontare**	307
3	**Le prospettive future**	**307**
3.1	**Consolidare gli investimenti in ricerca: transizione *post*-PNRR e Centri Nazionali**	307
3.1.1	Percorso duale di transizione *post*-PNRR	308
3.1.2	Finanziamento strutturale dei Centri Nazionali	309
3.1.3	Rafforzare le borse di dottorato	310
3.2	**Riequilibrare gli incentivi: agire sul lato della domanda**	311
3.2.1	Sgravi contributivi per l'assunzione di talenti qualificati	311
3.2.2	Estensione del credito d'imposta per ricercatori	311
3.2.3	Revisione del regime impatriati	312
3.2.4	Ridurre il disallineamento tra competenze richieste e competenze disponibili	312
3.3	**Colmare il deficit informativo: portale unico e campagna internazionale**	312
3.4	**Scalare il modello Emilia-Romagna: una rete nazionale di accoglienza**	313
3.4.1	Rete nazionale dei *welcome office*	313
3.4.2	Semplificazione riconoscimento titoli di studio	313
3.4.3	Potenziare gli strumenti di ingresso per professionisti qualificati	314
3.5	**Rafforzare la *governance: target* misurabili, coordinamento e monitoraggio. Una Cabina di regia sull'attrattività**	315

PARTE III
I FATTORI DELLA COMPETITIVITÀ E RESILIENZA NAZIONALE

CAPITOLO 1
Energia: il mix necessario di rinnovabili e risorse programmabili

1	**Lo scenario. La doppia rilevanza strategica del tema**	**325**
1.1	**I prezzi dell'elettricità in Europa e in Italia**	325
1.1.1	Le ragioni della condizione italiana	326
1.1.2	La ridotta produzione italiana di gas	327
1.1.3	L'abbandono del nucleare	328
1.1.4	Rinnovabili: livelli di produzione elettrica e di capacità installata. I ritmi degli ultimi dieci anni e gli obiettivi PNIEC	328
1.1.5	L'impatto delle politiche di promozione sugli oneri di sistema	329
1.1.6	Il meccanismo di formazione del prezzo dell'energia e gli effetti particolarmente penalizzanti per l'Italia	330
1.2	**I livelli di dipendenza energetica in Europa e in Italia**	331
1.2.1	Verso l'azzeramento delle importazioni russe	332
1.2.2	Stoccaggi e rigassificazione	332
1.2.3	Le complessità e i tempi della transizione energetica	333
1.2.3.1	L'elettrificazione degli usi finali	335
1.2.3.2	La crescita della domanda energetica: *data center* e nuovi carichi	335
1.2.3.3	La concentrazione geografica delle materie critiche necessarie per la transizione	336
1.2.3.4	Le risposte europee: il Critical Raw Materials Act	337
1.3	**Gestire una lunga e complessa transizione**	337
2.	**Le misure degli ultimi anni e il PNRR**	**339**
2.1	**Le misure per innalzare i livelli di produzione rinnovabile: il deficit strategico**	340
2.1.1	La localizzazione e le misure di semplificazione per aree idonee e di accelerazione	342
2.1.2	Dalle aree non idonee a quelle idonee: la lunga e tormentata evoluzione	342
2.1.3	Le aree di accelerazione	343
2.1.4	I limiti nella scelta delle aree idonee e di accelerazione: più semplificazione che localizzazione strategica	344
2.2	**La valutazione di impatto ambientale per i progetti PNRR e PNIEC**	344
2.2.1	Il rafforzamento organizzativo: la Commissione VIA-PNRR e PNIEC	345
2.2.2	Le innovazioni procedurali	345
2.2.2.1	Priorità deboli, dimensionali e formali, non strategiche	345
2.2.2.2	Affidabilità del proponente e obblighi di autodichiarazione	346
2.2.3	*Trend* in aumento dei procedimenti definiti, domande pendenti ancora numerose, tempi delle procedure VIA-VAS mediamente lunghi	347
2.3	**Autorizzazioni: le novità del TUR**	349

2.3.1	Passi in avanti e persistenti criticità: dissensi tra MIC e MASE, silenzio assenso, impatto del contenzioso amministrativo	350
2.4	**Gli investimenti nelle reti del PNRR, anche dopo il Repower UE**	351
3	**Le prospettive future. Un *mix* di energia continuativa e programmabile, economica e sostenibile**	352
3.1	**Proseguire nell'innalzare i livelli di produzione di energia da rinnovabili**	353
3.1.1	Puntare sul *repowering*	354
3.1.2	Investire su accumulo e reti: il *curtailment*	354
3.1.3	Ridurre le criticità amministrative. Valutazioni ambientali: migliorare efficienza e selettività del sistema	356
3.1.3.1	Investire nelle strutture amministrative: portare a pieno regime la Commissione PNRR-PNIEC	357
3.1.3.2	Definire criteri di priorità strategica o introdurre un meccanismo di filtro alla presentazione delle istanze	357
3.1.3.3	Irrobustire gli obblighi di trasparenza proprietaria della struttura del proponente	358
3.1.3.4	Evitare lo stravolgimento della programmazione amministrativa dovuto all'abnorme contenzioso	358
3.1.3.5	Ridurre la c.d. saturazione virtuale con criteri anche qualitativi	359
3.1.3.6	Interoperabilità, automazione intelligente e standardizzazione per una effettiva digitalizzazione	360
3.1.3.7	Rendere convenienti le installazioni di nuovi impianti FER: i prezzi zonali	361
3.2	**Investire nelle reti elettriche e nelle connessioni flessibili**	361
3.3	**La continuità e la sicurezza degli approvvigionamenti**	362
3.3.1	Migliori tecniche di stoccaggio di gas naturale	363
3.3.2	Il caso tedesco: le centrali a ciclo combinato a gas. Germania e Italia a confronto	364
3.4	**I prezzi dell'energia: le proposte del rapporto Draghi**	366
3.4.1	ETS, PPA e CfD: ridurre l'esposizione al prezzo del gas	366
3.4.1.1	Promuovere i PPA anche per le PMI: il ruolo del GSE	368
3.4.1.2	Promuovere i PPA per l'approvvigionamento energetico delle Amministrazioni pubbliche	369
3.5	**Attenuare il disallineamento tra luoghi di produzione e di consumo energetico. La localizzazione dei *data center*: non basta la pianificazione comunale, né le leggi regionali, servono una legge quadro statale e una strategia nazionale**	369

CAPITOLO 2
Acqua: attenuare la frammentazione istituzionale, ridurre la polverizzazione gestionale, colmare i ritardi infrastrutturali

1	**Lo scenario: l'emergenza strutturale della risorsa idrica**	**377**
1.1	**Fabbisogni attuali e futuri in Italia**	377
1.1.1	La progressiva riduzione della risorsa idrica rinnovabile e i livelli di stress idrico	378
1.2	**Criticità climatiche: siccità e precipitazioni estreme**	380
1.3	**Criticità infrastrutturali: utilizzo sottodimensionato degli invasi e stato degli impianti di dissalazione**	382
1.3.1	Vetustà delle reti di adduzione e distribuzione, livelli delle perdite idriche, interruzioni del servizio: i divari territoriali e per tipologie di modello gestionale	384
1.3.2	La debolezza delle reti fognarie e dei sistemi di trattamento delle acque reflue	385

1.3.3	Lo stato dell'innovazione tecnologica del servizio: le potenzialità dell'intelligenza artificiale	386
1.4	**Criticità di governance: frammentazione istituzionale e persistente polverizzazione gestionale**	386
1.4.1	La *governance* istituzionale: il sistema multilivello e i tanti attori del sistema idrico	387
1.4.2	La *governance* dell'approvvigionamento idrico primario	390
1.4.3	La *governance* del settore civile: il sistema idrico integrato	391
1.4.3.1	Frammentazione delle gestioni del servizio idrico integrato	392
1.4.3.2	Le gestioni in economia	394
1.4.4	La *governance* del settore agricolo: canoni non aggiornati e non commisurati all'uso	396
1.5	**Criticità finanziarie: carenza di investimenti, divario territoriale e inefficace pianificazione degli interventi**	397
1.6	**Criticità dei livelli d'uso dell'acqua in Italia e le tariffe del settore**	399
1.6.1	Livelli d'uso in agricoltura	401
2.	**Le misure del PNRR**	**402**
2.1	**Riduzione del numero dei gestori e relativa industrializzazione.**	403
2.2	**Gli interventi per l'attenuazione delle criticità infrastrutturali**	404
2.2.1	Potenziamento degli invasi e delle altre infrastrutture primarie	404
2.2.2	Distrettualizzazione e digitalizzazione per ridurre la dispersione idrica	405
2.2.3	Sistemi fognari e di depurazione	406
2.3	**Misure per una migliore pianificazione degli investimenti**	406
2.4	**Misure nel settore irriguo**	408
2.5	**Misure sui canoni per la derivazione dell'acqua**	410
3	**Prospettive future per la resilienza idrica**	**410**
3.1	**Prioritario intervenire su debolezze di *governance* e gestionali**	411
3.1.1	Rafforzare la *governance* istituzionale e i meccanismi di coordinamento in un settore connotato da un alto tasso di frammentazione: un Ministero per l'acqua?	411
3.1.2	*Governance* e gestione unitaria dell'approvvigionamento idrico primario	412
3.1.3	Favorire per il SII la formazione di soggetti industriali con elevati livelli di capacità tecnica amministrativa e decisionale: ATO e gestori unici regionali, riduzione delle gestioni in economia	413
3.1.4	Verso un sistema informativo nazionale per il settore idrico	414
3.2	**Opere infrastrutturali e interventi necessari per dare continuità all'azione del PNRR**	415
3.2.1	Intervenire per sfruttare pienamente il potenziale degli invasi esistenti	416
3.2.2	Ridurre le perdite in modo mirato e misurabile	416
3.2.3	Valutare le potenzialità delle opere idriche primarie per risorse non convenzionali: i dissalatori	417
3.3	**Ripensare i criteri di determinazione dei canoni di derivazione dell'acqua**	417
3.4	**Proseguire nella digitalizzazione del settore idrico**	418
3.4.1	Favorire l'adozione di soluzioni innovative e di intelligenza artificiale	418
3.4.2	Investire su competenze e formazione per la transizione digitale	419

CAPITOLO 3
Transizione tecnologica: dall'avanzamento infrastrutturale a un governo maturo della complessità digitale

1	**Lo scenario: l'Italia nel decennio digitale europeo**	**431**
1.1	**La Bussola Europea: dalla rincorsa al paradosso delle competenze**	432
1.1.1	Il recupero infrastrutturale e dei servizi	432
1.1.2	Il problema delle competenze	433
1.1.3	La Pubblica Amministrazione italiana alla prova dello "tsunami normativo"	434
1.2	**Il contesto nazionale e i divari**	435
1.2.1	Il divario Nord-Sud e la trappola delle competenze	435
1.2.2	Il divario dimensionale: metropoli vs piccoli Comuni	436
1.2.3	Analogico vs digitale: la resistenza dei processi e il paradosso normativo	436
1.2.4	Il divario tra *front-end* e *back-office*	436
1.2.5	Servizi a macchia di leopardo e complessità amministrativa	437
1.2.6	Dall'emergenza PNRR alla gestione ordinaria: dalla logica dell'adempimento a quella del risultato	437
1.3	**IA: sperimentazione senza sistema. La trappola della piccola *boutique***	437
1.4	**Sovranità digitale: decidere senza dipendere**	438
1.4.1	L'*open source*: condizione necessaria ma non sufficiente	439
1.4.2	Le infrastrutture HPC e l'intelligenza artificiale	439
1.4.3	Gestire la dipendenza	440
1.5	**Approfondimenti sistematici**	441
1.5.1	La dipendenza tecnologica: rischi di *lock-in* e sovranità digitale	441
1.5.1.1	*Cloud computing*: le barriere alla migrazione e il *cloud first*	441
1.5.1.2	L'*open source*: le esperienze in Germania, Francia, Austria, Danimarca	443
1.5.2	I passi in avanti italiani in infrastrutture e sistemi IA: supercomputer Leonardo, *data center* Megaride, AI Factory IT4LIA, Gaia Hpc	444
1.5.3	L'importanza della resilienza cibernetica	447
2.	**Le misure del PNRR: dalla spinta infrastrutturale al cambiamento strutturale**	**448**
2.1	**Le infrastrutture digitali e i dati: l'*hardware* della trasformazione**	449
2.2	**La sicurezza e l'autonomia digitale del Paese**	450
2.3	**I servizi al cittadino: superare la frammentazione attraverso le piattaforme**	452
2.4	**Il fattore umano: il "paradosso delle competenze" alla prova dell'attuazione**	453
3	**Le prospettive**	**455**
3.1	**Razionalizzare la *governance* per una nuova politica digitale**	456
3.1.1	La diagnosi: frammentazione e dispersione strategica	456

3.1.2	Una nuova *governance* digitale: presidio unitario, piano vincolante e verifica preventiva di coerenza digitale	457
3.1.2.1	Un presidio nazionale più solido per il digitale	457
3.1.2.2	Riconoscere maggiore vincolatività al Piano triennale per il digitale	458
3.1.2.3	Una bollinatura di coerenza digitale per i progetti strategici	458
3.1.2.4	Una rete di centri di competenza territoriale	460
3.2	**Rivoluzionare il rapporto PA-Imprese: automatizzare la *compliance* e dare piena attuazione al principio del once only**	461
3.2.1	Il quadro europeo: l'*European Business Wallet* e il 28° Regime	462
3.2.2	Dalla *compliance* a carico dell'impresa alla *compliance* come servizio della PA	463
3.2.2.1	Il Fascicolo digitale dell'impresa: una sola identità digitale per tutta la PA	463
3.2.2.2	Implementare i controlli automatici: lasciare al funzionario solo le decisioni che richiedono giudizio	464
3.2.2.3	Verso lo sportello unico europeo per le imprese: prepararsi al 28° Regime	464
3.3	**L'intelligenza artificiale come leva di riorganizzazione. Dalla piccola boutique al cambiamento strutturale**	465
3.3.1	Programma Nazionale "IA per la PA"	466
3.3.2	Un *welfare* proattivo per i più fragili: dall'IA che risponde all'IA che anticipa	467
3.3.3	Una libreria pubblica di modelli IA per la PA: riusabili, sicuri, sovrani	469
3.3.4	Formazione e *upskilling* del personale pubblico sull'IA	470
3.3.5	Un presidio unitario per gli algoritmi pubblici: trasparenza, *audit* e tutela dei diritti	470
3.4	**Protezione, risposta e sviluppo per un Paese *cyber* resiliente**	472
3.5	**Ridurre la dipendenza tecnologica: dalla «sovranità» all'interdipendenza governata**	475
3.5.1	I due pilastri della cooperazione digitale: industria e infrastrutture pubbliche	477
3.5.2	La mitigazione nazionale: governare la dipendenza nel breve periodo. I sei interventi nazionali	478
3.6	**Sostenibilità finanziaria: dagli investimenti alla spesa corrente**	480
3.6.1	Il PNRR e il cd. *cliff effect* del 2026	480
3.6.2	Un nuovo modello di finanziamento strutturale	480

PARTE IV

COESIONE SOCIALE: SALUTE, SICUREZZA, LAVORO

CAPITOLO 1

Sanità: rafforzare l'assistenza territoriale e ridurre i divari

1	**Lo scenario: i fattori rilevanti, i divari territoriali, la centralità dell'assistenza territoriale**	**492**
1.1	Il principio universalistico, il riparto Stato-Regioni e i divari	492
1.2	L'impatto delle tendenze demografiche sui bisogni di cura e la necessità di rafforzare l'assistenza territoriale e domiciliare	493

1.2.1	Gli attori della sanità territoriale	494
1.3	**La comparazione internazionale**	495
1.3.1	Le risorse finanziarie: l'andamento del finanziamento e della spesa	495
1.3.2	Le risorse fisiche: posti letto e personale	497
1.3.2.1	Medici e infermieri: numeri, anzianità, retribuzioni. Il calo dei MMG e dei PLS	497
1.3.3	I risultati: gli *outcomes* di salute e l'accessibilità dei servizi	498
1.4	**I divari fra e dentro le Regioni**	498
1.4.1	Determinanti sociali di taluni divari: i diversi livelli di partecipazione allo *screening* mammografico	499
1.4.2	I divari nell'aspettativa di vita	499
1.4.3	I divari nel rispetto dei LEA	499
1.4.4	I divari di qualità delle strutture ospedaliere	500
1.4.5	Il circolo vizioso della mobilità sanitaria interregionale e gli accordi bilaterali tra Regioni	500
1.4.6	Liste d'attesa e divari nell'accesso ai programmi di prevenzione	502
1.4.7	I divari di spesa, posti letto, personale sanitario	502
1.4.7.1	Divari e piani di rientro	503
1.4.8	Le condizioni del Servizio sanitario nazionale e il PNRR	503
2	**Le misure del PNRR**	**504**
2.1	**Le Case della Comunità (CdC) e la presa in carico**	505
2.2	**La casa come primo luogo di cura e la telemedicina**	506
2.2.1	Assistenza domiciliare	506
2.2.2	Telemedicina	507
2.3	**Ospedali di comunità (OdC)**	508
3	**Le prospettive future**	**508**
3.1	**Rendere funzionanti le nuove strutture della medicina territoriale**	509
3.1.1	Colmare i fabbisogni aggiuntivi di personale posti dal PNRR: infermieri e operatori	509
3.1.2	I fabbisogni ordinari di MMG e PLS	510
3.1.3	Ridefinire impegni, percorso di formazione e regime del MMG e del PLS	510
3.1.4	Un responsabile unico per l'integrazione tra cure sanitarie e assistenza sociale	512
3.1.5	Valorizzare il contributo della farmacia dei servizi	513
3.2	**Proseguire nel potenziare l'assistenza domiciliare e la telemedicina**	513
3.3	Affrontare il nodo dei fabbisogni di personale per l'intero Servizio Sanitario Nazionale	514
3.3.1	Medici e infermieri: pianificazione dell'accesso alle professioni e condizioni per una maggiore attrattività delle stesse	515
3.3.2	Pianificare al meglio la formazione di medici e infermieri	516
3.3.3	Intervenire per ridurre il trasferimento all'estero di medici e infermieri	516
3.3.4	Coniugare attenuazione delle carenze di personale e vincoli di finanza pubblica: il nodo dei tetti di spesa per il personale sanitario	517
3.3.5	Rivalutare il rapporto tra funzionamento del SSN e libera professione	517

3.4	**Attenuare i divari**	518
3.4.1	LEA e LEP: non basta l'esistenza formale, è necessario garantirne l'osservanza	518
3.4.2	Aggiornare i meccanismi correttivi; ridefinire le regole di riparto del finanziamento con criteri incentivanti le *performance* di servizio	520
3.5	**Ridurre le liste di attesa**	521
3.6	**Le cause strutturali su cui intervenire: inappropriatezza prescrittiva e *extramoenia*, non solo livelli di spesa e numeri del personale sanitario**	522
3.6.1	Intervenire sull'inappropriatezza prescrittiva e erogativa	522
3.6.2	Non trascurare l'impatto dell'attuale regime dell'*extramoenia*	523
3.6.3	L'intervento del Governo del 2024 e i miglioramenti possibili	523
3.6.4	Garantire l'effettivo funzionamento dell'Organismo nazionale di verifica e controllo	524
3.6.5	Informare meglio i cittadini sui tempi nelle singole strutture	524
3.6.6	Tempi ancora da migliorare	525
3.7	**Rilanciare le politiche di razionalizzazione della spesa sanitaria: appropriatezza prescrittiva, centralizzazione degli acquisti, rete ospedaliera**	525

CAPITOLO 2
Rigenerazione e sicurezza urbana

1	**Lo scenario. Il carattere multidimensionale della sicurezza urbana**	**533**
1.1	**Il rilievo economico e sociale della sicurezza urbana**	533
1.1.1	Il costo dell'insicurezza	534
1.1.2	Le molteplici ricadute sociali dell'insicurezza	535
1.2	**Sicurezza reale e percepita: la condizione italiana**	535
1.2.1	La criminalità registrata: in aumento i reati predatori	536
1.2.2	Migrazione, irregolarità e marginalità urbana	537
1.2.3	Devianza e criminalità giovanile: i dati sugli ingressi negli IPM e quelli sulla povertà o esclusione sociale dei minori	537
1.2.4	La percezione della sicurezza: le differenze territoriali, di genere, generazionali, sociali	539
1.2.5	L'impatto sulla sicurezza del *trend* demografico, delle fragilità economico-sociali, dei nuovi assetti urbanistici, del pendolarismo urbano	540
1.3	**Una terza via nelle politiche di sicurezza urbana: l'evoluzione istituzionale**	543
1.4	**Le diverse forme di prevenzione**	543
1.5	**La *governance* italiana del sistema di sicurezza urbana: la pluralità dei livelli di governo e competenze**	544
1.6	**I diversi livelli di governo e i numerosi attori istituzionali**	545
1.6.1	La necessità di adeguati meccanismi di coordinamento. Patti per la sicurezza urbana e cabine di regia in Prefettura	547

2	**Le misure del PNRR**	**549**
2.1	**Rigenerazione urbana e Piani urbani integrati. Le misure del Ministero dell'Interno**	550
2.2	**Alcuni esempi: *ReStart Scampia e Torino Metropoli Aumentata***	551
3	**Le prospettive future**	**553**
3.1	**Proseguire nel valorizzare la prevenzione sociale: rendere ordinarie le politiche di rigenerazione urbana**	553
3.2	**Integrare la sicurezza urbana negli strumenti di pianificazione del territorio**	554
3.2.1	Una valutazione di impatto sulla sicurezza (VIS) nel procedimento di approvazione degli atti di pianificazione urbanistica	555
3.2.2	Promuovere politiche di inclusione sociale e contrasto alla marginalità	555
3.3	**Rafforzare i meccanismi di prevenzione situazionale: le misure per il controllo del territorio**	556
3.3.1	Organizzare in modo sempre più avanzato il controllo del territorio	557
3.3.2	Mappare le aree più critiche e proseguire nell'organizzazione di servizi ulteriori di presidio	557
3.3.3	Potenziare gli organici delle Forze di polizia per rispondere ai crescenti bisogni di sicurezza	559
3.3.4	Aggiornare i criteri di distribuzione territoriale delle Forze di polizia	559
3.3.4.1	Razionalizzare e alleggerire il carico amministrativo degli uffici di Polizia	560
3.3.4.2	Distribuzione delle Forze di polizia e sicurezza urbana: mappare i nuovi bisogni e tener conto della popolazione utente, non solo residente	561
3.3.4.3	Valutare forme più snelle di presenza sul territorio della Polizia di Stato: posti di polizia, non solo commissariati	561
3.3.4.4	Rafforzare le strutture di pronto intervento	562
3.3.4.5	Considerare il costo della vita nel gestire la mobilità territoriale delle Forze di polizia e le politiche assunzionali	562
3.3.5	Innalzare la professionalità della polizia locale, rafforzare il coordinamento con le Forze di polizia statali, assicurare l'integrazione informativa e tecnologica	563
3.3.6	Sicurezza di prossimità e visibilità istituzionale	565
3.3.7	Investire in sistemi di illuminazione pubblica, videosorveglianza e nuove tecnologie	565
3.4	**Coinvolgere cittadini e associazioni per una sicurezza partecipata**	566
3.5	**Politiche integrate per la devianza giovanile e le forme di marginalità educativa e sociale**	567
3.5.1	Rafforzare gli interventi di prevenzione precoce	569
3.6	**Migliorare gli strumenti di coordinamento e cooperazione istituzionale**	569
3.6.1	Valorizzare i Patti per la sicurezza urbana: obiettivi misurabili e monitoraggio strutturato e partecipato	570
3.6.1.1	Una solida regia nazionale dei Patti provinciali per la sicurezza	562
3.6.1.2	Coordinare i Patti con le analisi dell'Osservatorio sulle periferie	562
3.6.1.3	I contenuti minimi dei Patti	573

CAPITOLO 3

Lavoro: la centralità delle politiche attive e della lotta al sommerso in un mercato attraversato da transizioni epocali

1	**Lo scenario. Debolezze risalenti e impatto delle transizioni**	**583**
1.1	**Occupazione: in miglioramento, ma con criticità persistenti**	584
1.2	**L'occupazione dei giovani: crescita recente in settori a bassa qualificazione**	585
1.3	**L'occupazione degli *over* 55: il principale motore dell'incremento**	586
1.4	**L'occupazione femminile: progressi significativi ma divari strutturali immutati**	586
1.5	**Tipologie contrattuali: la segmentazione tra stabili e precari**	587
1.6	**Il lavoro autonomo: incidenza elevata e composizione eterogenea**	588
1.7	**L'occupazione degli immigrati: 2,4 milioni di lavoratori, concentrazione settoriale e divari retributivi**	588
1.8	**La composizione settoriale dell'occupazione: terziarizzazione e manifattura in difficoltà**	589
1.8.1	L'esposizione ai dazi e la riconfigurazione dei flussi commerciali	589
1.9	**Salari e produttività: la stagnazione trentennale e lo *shock* inflazionistico**	590
1.9.1	Il nanismo imprenditoriale e la trappola della piccola scala	590
1.9.2	Lo *shock* inflazionistico del 2021-22 e la perdita del potere d'acquisto dei salari. Le riforme fiscali e l'effetto differenziato sui decili di reddito	591
1.9.3	Il ruolo della contrattazione collettiva	592
1.9.4	Il salario minimo e i lavori tramite piattaforme digitali	592
1.10	**Le tre grandi transizioni e il lavoro**	593
1.10.1	La transizione verde: rischi di riconversione e nuove competenze	594
1.10.2	La transizione digitale: effetti *skill-biased* e *task-biased*	595
1.10.2.1	L'adozione dell'intelligenza artificiale nelle imprese italiane	596
1.10.3	La transizione demografica: riduzione della forza lavoro e domanda di servizi di cura	596
1.10.4	Il *mismatch* e le politiche necessarie	597
1.10.5	Il lavoro sommerso: dimensioni, cause e forme del "lavoro grigio"	597
1.10.5.1	Le conseguenze economiche e le cause strutturali del sommerso	599
1.11	**Le politiche per il mercato del lavoro**	599
1.11.1	Le politiche passive: CIG, NASpI e fondi bilaterali	599
1.11.2	Le politiche attive: il divario italiano rispetto ai partner europei	600
2	**Le misure del PNRR: politiche attive e contrasto al sommerso**	**602**
2.1	**Il sistema delle politiche attive prima del PNRR: quadro istituzionale e disomogeneità tra Regioni**	602
2.1.1	La separazione istituzionale tra politiche passive e attive nel confronto europeo	602
2.2	**Il programma GOL: architettura, obiettivi e criticità attuative**	603
2.2.1	I cinque percorsi di GOL	604

2.2.1.1	*Governance* multilivello, LEP e distribuzione delle prese in carico	604
2.2.2	Gli obiettivi quantitativi e la rimodulazione	605
2.2.3	Le criticità attuative: dallo spostamento verso i volumi alla frammentazione del monitoraggio	606
2.2.3.1	I tempi di attivazione e il collo di bottiglia operativo	606
2.2.3.2	Le criticità del monitoraggio	607
2.2.3.3	L'eterogeneità territoriale	607
2.2.3.4	Conclusioni	608
2.3	**Il contrasto al lavoro sommerso nel PNRR**	608
2.3.1	I controlli sul lavoro prima del PNRR	609
2.3.2	Il Piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso: obiettivi e attuazione	610
2.3.2.1	I cinque obiettivi strategici	611
2.3.2.2	Gli ISAC: un approccio *data-driven* alla prevenzione	611
2.3.2.3	Il potenziamento dell'attività ispettiva	612
2.3.2.4	La Task force	612
2.3.2.5	Esonero contributivo e lavoro domestico	613
2.4	**Le misure indirette**	614
3	**Le prospettive future**	**614**
3.1	**Il contesto macroeconomico: crescita debole e margini ristretti**	615
3.2	**Proseguire nel rafforzamento delle politiche attive dopo GOL**	616
3.2.1	Organizzare una *governance* nazionale degli eterogenei modelli regionali di politiche attive	616
3.2.1.1	I diversi modelli regionali: rafforzare il monitoraggio e l'assistenza tecnica dello Stato	616
3.2.1.2	Un cruscotto unico degli esiti occupazionali e della coerenza formativa	617
3.2.1.3	I LEP come infrastruttura permanente dei servizi per il lavoro	618
3.2.2	Passare dalla presa in carico all'accompagnamento effettivo	618
3.2.2.1	Valutare incentivi di risultato per gli operatori dei Centri per l'Impiego	618
3.2.3	Allineare politiche attive e politiche passive e introdurre una progressività nella condizionalità	619
3.2.3.1	Intervenire su più fattori per l'integrazione operativa: flusso di informazioni tra INPS e CPI, gestione delle condizionalità, condizioni di sicurezza degli operatori dei CPI, tempi massimi	621
3.2.4	La programmazione formativa e la domanda reale di lavoro	622
3.2.5	Giovani: qualità dell'occupazione, orientamento e fuga di competenze	622
3.2.6	Donne: servizi di cura, lavoro flessibile e divari retributivi	623
3.2.7.	Immigrati: dal contributo quantitativo alla valorizzazione delle competenze	623
3.2.7.1.	Valorizzazione delle competenze di provenienza e coinvolgimento nei programmi di formazione	624

3.3	**Il contrasto al lavoro sommerso**	625
3.3.1	Coordinare in modo stringente le attività ispettive di INPS, INAIL e INL	625
3.3.2	Non solo ispezioni: avanzare nella prevenzione e nella *compliance*	625
3.3.3	Estendere gli ISAC e gli strumenti per il lavoro occasionale e domestico	626

PARTE V
CAPACITÀ AMMINISTRATIVA: COMPETENZE E STRUMENTI

CAPITOLO 1
Personale pubblico: qualità, formazione e attrattività

1	**Lo scenario: il personale delle pubbliche amministrazioni tra recenti progressi e sfide aperte**	**637**
1.1	**Il quadro italiano: i progressi degli ultimi anni e i nodi ancora da sciogliere**	637
1.2	**Quanti sono i dipendenti pubblici: la consistenza del personale e il confronto europeo**	638
1.2.1	La distribuzione per comparti: dinamiche differenziate	639
1.2.2	L'Italia nel confronto europeo: meno dipendenti pubblici rispetto alla media OCSE	639
1.3	**Il costo del lavoro pubblico: andamento, distribuzione e confronto europeo**	640
1.3.1	Le differenze tra comparti: Istruzione e Sanità concentrano oltre metà della spesa	640
1.3.2	Le retribuzioni: crescita nominale ma perdita di potere d'acquisto	641
1.3.3	Il confronto europeo: l'Italia spende meno per retribuire i dipendenti pubblici	641
1.4	**Il profilo anagrafico: primi segnali di inversione di tendenza**	642
1.4.1	Il confronto internazionale: il divario generazionale dell'Italia	642
1.4.2	I segnali di inversione: l'età media torna a scendere	643
1.4.3	Il nodo del personale prossimo al pensionamento	644
1.4.4	Le differenze tra comparti	645
1.5	**Titoli di studio: una PA sempre più qualificata, ma con differenze tra comparti**	645
1.5.1	Il confronto internazionale: un divario che si riduce	646
1.5.2	Il miglioramento nelle nuove assunzioni	646
1.6	**Distribuzione di genere: prevalenza femminile, ma divario nelle posizioni apicali**	646
1.6.1	L'andamento nel tempo: cresce l'occupazione femminile	647
1.6.2	Il divario nella dirigenza	647
1.7	**Le modalità di reclutamento: dal concorso tradizionale alle procedure semplificate**	647
1.7.1	I dati sulle procedure concorsuali recenti	648
1.7.2	La riduzione dei tempi concorsuali	648
1.7.3	L'accesso alla dirigenza	648
1.8	**Il ricorso a consulenze esterne**	649

1.9	**La formazione: da criticità strutturale a leva di cambiamento**	649
1.9.1	Le disomogeneità territoriali e di contenuto	650
1.9.2	L'inversione di tendenza: il raddoppio delle giornate di formazione	650
1.10	**La contrazione del personale nei Comuni e la fuga dagli enti locali**	651
1.11	**Le conseguenze: invecchiamento, bassa qualificazione, esternalizzazione**	651
1.11.1	Il divario retributivo: una causa strutturale della difficoltà di reclutamento	652
1.11.2	La "fuga" dai Comuni: dimissioni e passaggi ad altre amministrazioni	652
1.11.3	Il sovraccarico di lavoro: più investimenti, meno personale	653
1.11.4	Le prospettive: un fabbisogno di personale ancora elevato	653
2	**Le politiche in campo: reclutare e formare**	**653**
2.1	**La riforma del reclutamento**	654
2.1.1	L'attenuazione dei vincoli assunzionali e il reclutamento straordinario per dare attuazione al PNRR	654
2.1.2	Il nuovo regolamento dei concorsi pubblici	655
2.1.3	La creazione di una piattaforma unica per il reclutamento nella PA: il Portale inPA	656
2.2	**La struttura della carriera e la gestione del personale**	657
2.3	**La formazione del personale pubblico**	658
2.3.1	Strategie di *reskilling* e *upskilling* del capitale umano	658
2.3.2	Implementazione della piattaforma di erogazione di formazione Syllabus	659
2.3.3	I progetti PerFormaPA e Risorse in Comune	660
2.3.4	Il rafforzamento del ruolo della SNA e i poli formativi territoriali	661
2.4	**La riorganizzazione della programmazione interna: il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)**	662
2.4.1	Dalla frammentazione alla programmazione integrata	662
2.4.2	Il PIAO nella pratica: risultati e criticità attuative	662
2.5	**Il lavoro agile nella Pubblica amministrazione: dalla risposta emergenziale al modello organizzativo**	663
2.6	**Il quadro normativo recente: la transizione digitale e l'intelligenza artificiale nella PA**	664
3	**Le prospettive future**	**665**
3.1	**Attrarre e selezionare le risorse umane migliori**	666
3.1.1	Le competenze del personale pubblico del futuro: un profilo interdisciplinare e digitale	666
3.1.2	Verso una preselezione nazionale standardizzata: superare la frammentazione concorsuale	666
3.1.3	Il Portale inPA come piattaforma integrata del lavoro pubblico: liste pluriennali e corrispondenza algoritmica	668
3.1.4	Preparare i futuri dipendenti pubblici: percorsi universitari per le carriere nella PA	669
3.2	**La crisi dei Comuni: misure strutturali per attrarre e trattenere il personale negli enti locali**	669
3.2.1	Ridurre il peso delle differenze retributive	670
3.2.2	Valorizzare a certe condizioni il lavoro agile	670
3.2.3	Rafforzare la cooperazione intercomunale per la condivisione di personale specializzato	671
3.3	**Formazione: dalla logica dell'adempimento alla gestione integrata delle competenze**	671
3.3.1	Quaranta ore obbligatorie: rendere effettivo l'investimento formativo	672

3.3.2	Il bilancio formativo individuale: trasformare Syllabus in infrastruttura di gestione delle competenze	672
3.3.3	PerFormaPA e Risorse in Comune: garantire continuità oltre il PNRR	674
3.3.4	Riconnettere la valutazione della *performance* e la formazione: scindere la premialità economica dalle valutazioni del personale e valorizzare quelle dell'unità organizzativa	674
3.3.5	L'intelligenza artificiale come strumento di lavoro: dalla AI *literacy* alla sperimentazione operativa	675
3.4	**Dirigenza: un corpo unitario per una nuova classe dirigente della Repubblica**	676
3.4.1	Le criticità dell'attuale modello: responsabilità senza leve, carriera senza mobilità	676
3.4.2	Un corpo unico di dirigenti della Repubblica: i modelli britannico, olandese e francese	676
3.4.3	Reclutamento nazionale, formazione comune, mobilità e nuovi modelli organizzativi	678
3.5	**Valutare prima di legiferare: la Previsione dell'Impatto sulla Macchina Amministrativa (PRIMA)**	678
3.5.1	L'attuabilità come dimensione trascurata della qualità normativa	678
3.5.2	PRIMA valutare l'impatto sulla macchina amministrativa, poi legiferare	679

CAPITOLO 2

Appalti pubblici e partenariato: qualificazione, specializzazione, centralizzazione, innovazione e formazione

1	**Lo scenario**	**687**
1.1	**Il valore economico prima e dopo il PNRR**	687
1.2	**Il rilievo infrastrutturale e sociale. La centralità per l'assorbimento delle politiche europee**	687
1.3	**L'importanza della committenza pubblica nel mobilitare i privati per progetti innovativi**	688
1.4	**Una leva per creare innovazione e rafforzare settori strategici**	689
1.5	**Le debolezze del settore: i tempi**	689
1.6	**La tumultuosa produzione normativa e il formalismo applicativo**	690
1.7	**L'importanza della capacità amministrativa secondo un recente studio della Banca d'Italia**	691
1.8	**La polverizzazione e la debolezza delle stazioni appaltanti**	691
1.8.1	Le politiche pubbliche sperimentate in passato per professionalizzare gli uffici appaltanti	692
1.8.2	Il tentativo del 2016 di qualificare le stazioni appaltanti	692
1.8.3	La centralizzazione degli acquisti: i soggetti aggregatori	693
1.8.3.1	A che punto è la centralizzazione? Il promettente avvio del sistema degli acquisti centralizzati	695
1.8.3.2	Le criticità successive	695
1.8.3.3	Un bilancio a dieci anni dalla riforma del 2014	696
1.9	**Le debolezze nella dotazione tecnologica e nella digitalizzazione del settore**	697
1.10	**I livelli di formazione del personale**	698
1.11	**Sintesi: le debolezze da affrontare**	699
2	**Le misure del PNRR**	**700**
2.1	**Il nuovo Codice dei contratti pubblici, l'importanza assegnata ai principi e la spinta per la dequotazione degli inutili formalismi**	700

2.2	**Il salto di qualità nell'organizzazione e nella capacità tecnica delle stazioni appaltanti**	700
2.2.1	La qualificazione delle stazioni appaltanti	701
2.2.2	La digitalizzazione delle procedure di gara	703
2.2.3	Banca dati nazionale dei contratti pubblici	704
2.2.4	Il Fascicolo virtuale dell'operatore economico	705
2.2.5	Piattaforme di approvvigionamento digitale e acquisizione del CIG	706
2.3	**Gestione informativa digitale delle costruzioni**	706
2.4	**La formazione dei soggetti che si occupano di contratti pubblici**	708
3	**Le prospettive future**	**710**
3.1	**Spingere sulla qualificazione fino a un'autentica specializzazione degli uffici di gara. Professionalizzare i RUP**	710
3.1.1	Ripensare i requisiti per la qualificazione di base: valorizzare elementi qualitativi e esperienziali	711
3.1.2	Utilizzare la qualificazione per creare una rete di stazioni appaltanti specializzate: per fasi, modelli di affidamento, segmenti di mercato	712
3.1.2.1	Specializzazione per fasi. Consolidare l'esperienza PNRR: a Invitalia le procedure di gara, ai piccoli Comuni la programmazione e l'esecuzione	713
3.1.2.2	Specializzazione per modelli contrattuali: la specificità del partenariato	715
3.1.3	Professionalizzare i RUP ridefinendone lo *status*: un albo dei RUP	716
3.2	**Ripartire con la centralizzazione degli acquisti Consip e dei soggetti aggregatori superando le criticità emerse**	717
3.2.1	Utilizzare la centralizzazione come leva di modernizzazione industriale: innalzare gli standard di qualità e innovazione; stimolare investimenti in ricerca, digitalizzazione e servizi ad alto valore aggiunto	720
3.3	**Avanzare nella digitalizzazione delle procedure di appalto e cogliere le potenzialità dell'IA**	721
3.3.1	Superare le criticità che limitano la vera digitalizzazione del *procurement* italiano	722
3.3.1.1	Piattaforme basate su modello nativo digitale	722
3.3.1.2	Superare la logica dei *silos*: condividere le banche dati	723
3.3.1.3	Estendere la digitalizzazione a tutte le fasi	724
3.3.2	Valorizzare le potenzialità dell'AI nei contratti pubblici: le possibili applicazioni	724
3.3.2.1	La *governance* per l'utilizzo dell'IA: una regia unitaria per mettere a sistema e non frammentare gli sforzi, condividendo le esperienze applicative	726
3.4	**Proseguire nella formazione calibrandola sull'evoluzione del settore: formazione specialistica (per fasi, modelli contrattuali, settori di mercato), digitale, manageriale per i RUP**	726
3.4.1	Una formazione specifica per le costruzioni (BIM)	728

CAPITOLO 3

Valorizzare le società a partecipazione pubblica senza depotenziare l'Amministrazione

1	**Lo scenario**	**733**
1.1	**Gli effetti sul sistema amministrativo**	734
1.2	**La diversa esperienza di altri Paesi europei (Francia, Spagna, Germania): il prevalente ricorso alle società come istituzioni finanziarie**	735
1.3	**Le tipologie di società coinvolte: società strumentali e di mercato**	738
2	**I distinti compiti svolti dalle partecipate pubbliche nell'attuazione del PNRR**	**740**
2.1	**Le società come soggetti attuatori o come strumenti di supporto**	740
2.1.1	Invitalia: il supporto alle procedure aggregate, agli accordi quadro per gli enti locali, ai contratti di sviluppo per il MIMIT	742
2.1.2	CDP: dall'assistenza tecnica all'attività di intermediazione nell'*housing* sociale	745
2.1.3	Fintecna S.p.A.: affiancamento tecnico-ingegneristico e supporto istruttorio e di monitoraggio	749
2.1.4	PagoPA: polo per la creazione e gestione specializzata di applicativi digitali	751
2.1.5	I plurimi contributi delle partecipate locali	752
3	**Le prospettive future**	**756**
3.1	**Consolidare il ricorso alle società pubbliche senza indebolire ulteriormente l'Amministrazione**	757
3.2	**Valorizzare Invitalia per rafforzare la capacità progettuale e amministrativa della Repubblica**	759
3.3	**Valorizzare CDP in funzione di supporto nelle valutazioni di sostenibilità degli investimenti e di assistenza nelle operazioni di PPP**	760
3.4	**Ricorrere alle società per i processi di digitalizzazione senza intaccare la capacità delle Amministrazioni di compiere le scelte tecnologiche**	761
3.5	**Valorizzare la capacità di progettazione delle società pubbliche**	764
3.6	**Per una crescita dimensionale delle società a partecipazione pubblica locale**	765
3.7	**Le tre condizioni per un sano ricorso alle società a partecipazione pubblica**	767
3.7.1	Ricorrere alle società per concentrare e standardizzare attività che coinvolgono una pluralità di enti	768
3.7.2	Avvalersi delle società per interventi complessi sul piano ingegneristico o economico	768
3.7.3	Utilizzare le società come sedi stabili di coordinamento tecnico in contesti di frammentazione istituzionale	769

PARTE VI
CONSOLIDARE METODO E INNOVAZIONI ORGANIZZATIVE DEL PNRR: CONCLUSIONI

1	**Le innovazioni istituzionali di tipo trasversale introdotte dal PNRR**	**781**
2	**La portata innovativa del metodo per obiettivi**	**782**
2.1	**La centralità del fattore temporale e gli adattamenti imposti di *governance*, capacità e prassi amministrative**	783
3	**La transizione verso una macchina della Repubblica orientata ai risultati: le innovazioni di capacità amministrativa e *governance* imposte dal metodo per obiettivi**	**784**
4	**Un'occasione per intervenire sulle principali debolezze istituzionali**	**785**
4.1	**Debolezza strategica e insufficiente capacità di regia pubblica**	785
4.2	**Le carenze di coordinamento e la frammentazione amministrativa**	786
4.3	**Il PNRR come occasione di trasformazione istituzionale permanente**	786
5	**L'esperienza del PNRR: governance, misurazione e rendicontazione**	**787**
5.1	**Il ruolo della Presidenza del Consiglio e del Mef**	788
5.2	**Le unità di missione**	790
5.3	**La rendicontazione e il sistema Regis**	791
5.4	**Il supporto centralizzato: cooperazione amministrativa e accompagnamento attuativo**	792
6	**Le prospettive. I rischi legati alla dispersione del metodo PNRR**	**793**
6.1	**Le esperienze *performance-based* già in atto in Europa: il Fondo sociale per il clima, il Piano strutturale di bilancio, il nuovo Quadro finanziario pluriennale**	794
6.2	**Le esperienze nazionali ispirate al modello: accordi di coesione 2024, federalismo simmetrico e Lep, patti Stato-Città**	796
7	**Una trasformazione da consolidare nella macchina della Repubblica**	**798**

COMITATI E AUDIZIONI

Presidente - **Roberto Garofoli**, Presidente Sezione Consiglio di Stato

Comitato di indirizzo strategico

Lorenzo Casini (Presidente IRPA- Rettore IMT Lucca)

Andrea Gavosto (Direttore Fondazione Agnelli)

Luigi Gianniti (Direttore del Servizio Studi, Senato della Repubblica)

Chiara Goretti (Direttore Ufficio per la valutazione delle politiche pubbliche, Senato della Repubblica)

Marco Leonardi (Ordinario Economia politica - Università degli studi di Milano)

Bernardo Giorgio Mattarella (Ordinario Diritto amministrativo - LUISS)

Veronica Nicotra (Segretario Generale ANCI)

Stefano Paleari (Ordinario Analisi dei Sistemi Finanziari e Public Management - Università di Bergamo)

Daria Perrotta (Ragioniere Generale dello Stato)

Maria Teresa Sempreviva (Prefetto - Capo Gabinetto Ministero dell'Interno)

Ermenegilda Siniscalchi (Capo Gabinetto Ministro per gli Affari europei, il PNRR e le politiche di coesione)

Comitato scientifico

Harald Bonura (Direttore Scientifico Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni)

Mario Cannella (Banca d'Italia)

Nicola Giovanni Cezzi (Camera dei Deputati, Servizio Studi)

Anna Corrado (Magistrato Tar)

Davide Marco Corvino (Camera dei Deputati, Servizio Studi)

Paolo D'Aprile (Responsabile Divisione Climate & Sustainability - Deloitte)

Paolo de Rosa (Commissione Europea, DG CONNECT)

Luigi Fiorentino (Capo del Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Presidenza del Consiglio dei Ministri)

Federico Fischione (Responsabile Legale Fondi Pubblici e Progettualità di interesse pubblico CDP)

Giulia Fortuna (Responsabile Legale Advisory e Gestione Fondi Pubblici CDP)

Marco Laudonio (Dipartimento CORIS, Sapienza Università di Roma)

Marco Macchia (Ordinario Diritto amministrativo - Università Roma Tor Vergata)

Michele Meoli (Professore Ingegneria gestionale - Università di Bergamo)

Luca Monteferrante (Consigliere di Stato)

Luciano Monti (Professore Politiche dell'Unione europea - LUISS)

Giuliana Palumbo (Banca d'Italia)

Paolo Rametta (Dirigente Presidenza del Consiglio dei Ministri)

Leonzio Rizzo (Ordinario Scienza delle Finanze - Università di Ferrara)

Massimo Santoro (Avvocato dello Stato)

Tommaso Sonno (Professore Economia politica - Università di Bologna)

Gianni Trovati (il Sole 24 Ore)

Emilio Tucci (Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale)

Gilberto Turati (Ordinario Scienza delle Finanze - Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano)

Comitato di redazione e organizzativo

Coordinatore **Luca Petruzzella** (Dottorando di ricerca)

Valerio Lorenzo Cancian (Dottorando di ricerca)

Carlo Cignarella (Dottorando di ricerca)

Maria Chiara Mariani (Scuola Superiore Sant'Anna)

Guido Miani (Fondazione Agnelli)

Auditi [1]

Angela Adduce (Ispettore Generale Capo IGESPES, MEF)

Marco Agostini (Comandante Generale del Corpo di Polizia Locale di Venezia)

Giampaolo Arachi (Ordinario Scienza delle Finanze Università del Salento, Membro del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio)

Nicola Armaroli (Dirigente di ricerca del CNR)

Massimiliano Atelli (Professore Diritto amministrativo, già Presidente delle Commissioni VIA VAS e PNRR PNIEC)

Luca Bianchi (Direttore generale SVIMEZ)

Federico Boschi (Capo Dipartimento Energia MASE)

Giuseppe Busia (Presidente ANAC)

Gaetano Campo (Magistrato, già Capo DPG Ministero della giustizia)

Stefano Campostrini (Ordinario di Statistica - Università Ca' Foscari Venezia)

Cristiano Cannarsa (AD SOGEI)

Mario Capolupo (Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per gli Affari europei, il PNRR e le politiche di coesione)

Valentina Cardinali (Responsabile unità Valutazione Impatto di genere delle politiche pubbliche INAPP)

Guido Carpani (Direttore generale della Federazione Ordini Farmacisti Italiani)

Fabio Cassanelli (Dirigente Comune di Rimini)

Margherita Cassano (già Prima Presidente della Corte Suprema di cassazione)

Angelica Catalano (Direttrice generale per le dighe e le infrastrutture idriche del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti)

Giuseppe Cerrone (Capo Ufficio legislativo Ministero dell'Istruzione e del Merito)

Davide Ciferri (Coordinatore dell'Unità di missione PNRR del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti)

Maria Giuliana Civinini (Magistrato, già Presidente del gruppo CEPEJ-CYBERJUST)

Fabrizio Curcio (Capo Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi MEF)

Alessandra Dal Verme (Direttrice Agenzia del Demanio)

Maurizio Delfanti (Ordinario di Regulation of electric power systems Politecnico di Milano)

Francesco Del Pizzo (Direttore Strategie di Sviluppo Rete e Dispacciamento di Terna)

Ernesto Dello Vicario (Dirigente Roma Capitale)

Matteo Di Castelnuovo (Associate Professor of Practice di Sustainability e Direttore del Master in Sustainability Management, SDA Bocconi)

Bernard Dika (Sottosegretario alla Presidenza della Regione Toscana)

Carmine Di Nuzzo (Direttore presso l'Ispettorato Generale per il PNRR del MEF)

Francesco Esposito (Prefetto di Salerno)

Claudio Farina (Chief Strategic Studies & Innovation Officer di SNAM)

Fulvio Fontini (Ordinario di Economia applicata - Università del Salento)

Natale Forlani (Presidente INAPP)

Andrea Garnero (Senior Economist presso la Direzione Occupazione, Lavoro e Affari sociali dell'OCSE)

Marco Granelli (Assessore alle Opere pubbliche, Cura del territorio e Protezione civile del Comune di Milano)

Anna La Marca (Viceprefetto)

Vittorio Lapolla (Prefetto - Vicecapo di Gabinetto Vicario del Ministero dell'Interno)

Arturo Lorenzoni (Professore di Energy Economics e Eletricity Market Università di Padova)

Valentina Lostorto (Coordinatrice Dipartimento Regole e funzionamento delle pubbliche amministrazioni SNA)

Cecilia Maceli (Direttore Ufficio Concorsi e accesso alla PA Dipartimento Funzione Pubblica)

Francesca Medici (Viceprefetto)

Giovanna Messina (Banca d'Italia)

Giuseppina Miccoli (Responsabile Direzione Reclutamento personale PA Formez)

Stefano Mogini (Presidente aggiunto Corte di Cassazione)

Vito Montanaro (Direttore Dipartimento Salute Regione Puglia)

Andrea Montanino (Chief Economist e Direttore per le Strategie Settoriali e la Valutazione d'Impatto CDP)

Simona Montesarchio (Direttore Generale Unità di Missione PNRR Ministero dell'Istruzione e del Merito)

Caterina Munno (IGEPA MEF-RGS)

Antonio Naddeo (Presidente ARAN)

Antonio Palmisano (Coordinatore Struttura di Missione PNRR Presidenza del Consiglio dei Ministri)

Adolfo Palombo (Ordinario di Fisica tecnica industriale - Università Federico II Napoli)

Enrico Pezzoli (AD ACEA Acqua)

Vittorio Pisani (Capo della Polizia – Direttore generale della Pubblica Sicurezza)

Clara Poletti (Professore Florence School of Regulation)

Antonella Polimeni (Rettrice della Sapienza Università di Roma)

Giovanni Portaluri (Responsabile Investimenti Pubblici Invitalia)

Gabriella Racca (Ordinario Diritto Amministrativo - Università di Torino)

Giuseppe Recinto (Capo di Gabinetto Ministero dell'Istruzione e del Merito)

Roberto Ricci (Presidente Invalsi)

Giuseppe Romano (Capo Dipartimento per il Sud, Presidenza del Consiglio dei Ministri)

Anna Rosiello (Viceprefetto)

Tommaso Sabato (Presidente ACEA Acqua)

Gianfranco Santoro (Direttore Centrale Studi e Ricerche INPS)

Elisa Scotti (Ordinario di Diritto amministrativo - Università di Macerata)

Andrea Tardiola (Dirigente Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali)

Roberto Torrini (Capo del Servizio Struttura economica - Banca d'Italia)

Michele Torsello (Direttore di Energy Square)

Roberto Trainito (Managing Director di Intellera Consulting part of Accenture Group)

Gabriele Trombetta (Vice Questore della Polizia di Stato)

Rosa Valentino (Ministero dell'Interno, Direttore Centrale della Finanza Locale)

Vinicio Vigilante (AD GSE)

1 Sono indicati tra gli auditi anche coloro che hanno contribuito tramite interlocuzioni svoltesi in forma documentale.

MISTO
Carta | A sostegno della gestione forestale responsabile
FSC® C001596
FSC
www.fsc.org

Finito di stampare nel mese di settembre 2026
presso la Tipografia Casma, Bologna

Progetto grafico e impaginazione a cura di

anci comunicare

Nel 2026, l'Italia si trova a un passaggio decisivo del proprio cammino: trascorsi ottant'anni dalla nascita della Repubblica e concluso un inedito Piano di investimenti e riforme, si apre una nuova fase nella quale il tema della crescita è destinato ad assumere carattere strategico.

Tre sono le leve convergenti su cui puntare.

La prima è l'investimento sociale: a fronte del *trend* demografico in atto, è decisivo aumentare i tassi di partecipazione alla vita economica del Paese di territori, giovani e donne che ne sono ai margini, ridurre i divari di efficienza amministrativa e giudiziaria, innalzare il capitale umano, ridimensionare il peso che il *background* familiare esercita sui percorsi di crescita dei ragazzi, attrarre talenti e ridurne la fuga, migliorare la capacità di tradurre la ricerca in sviluppo. Un Paese che lascia inutilizzate energie sociali rilevanti riduce il proprio potenziale di crescita. In questa prospettiva, anche politiche di natura sociale — dalla sicurezza urbana al contrasto del *mismatch*, del sommerso e delle fragilità sanitarie — assumono un rilievo decisivo per la crescita economica.

La seconda riguarda la capacità competitiva del sistema produttivo: trasformazione digitale, energia, settore idrico, rafforzamento dimensionale e tecnologico delle imprese.

La terza investe la modernizzazione istituzionale: metodo di governo, capacità amministrative, qualità delle regole e tempi di attuazione delle politiche pubbliche.

Non si parte da zero. Pur con le difficoltà attuative registrate, il PNRR ha consentito al Paese di fare passi in avanti, tanto nei singoli settori quanto nel metodo di conduzione delle politiche pubbliche e in alcuni snodi del sistema istituzionale della Repubblica. L'imperativo è ora non disperdere quei risultati, consolidarli e avanzare.

L'ambizione è che questo Rapporto possa rappresentare una base di discussione pubblica sulle condizioni del Paese, sulle leve strutturali per la sua crescita e coesione, sulla qualità delle sue istituzioni.

€ 60,00

9 788815 398178