

CERTIFICATE SPESE PER IL 54% DELLA DOTAZIONE FINANZIARIA DEL POR, PER UN VALORE TOTALE DI 2,2 MILIARDI DI EURO

## Comitato di Sorveglianza del POR Campania - FESR 2014/20: anche nel 2022, raggiunto in anticipo il Target di spesa

Il livello di certificazione ottenuto ha consentito alla Regione Campania di raggiungere in tempo gli obiettivi previsti ed evitare, al contempo, la perdita di importanti risorse. L'avanzamento in quota comunitaria è invece pari al 62%

Il 6 dicembre 2022, nello scenario del Complesso monumentale Donnaregina di Napoli, si è svolto l'ottavo Comitato di Sorveglianza del POR Campania FESR 2014/20 - appuntamento annuale per verificare e valutare l'avanzamento e i progressi del Programma. Durante l'incontro, l'Autorità di Gestione del POR (AdG), in accordo con la Programmazione Unitaria della Regione Campania, con il Partenariato e con i rappresentanti della Commissione europea e dello Stato centrale (Ministero Economia e Finanze - IGRUE, Agenzia per la Coesione Territoriale), ha espresso soddisfazione per il risultato annuale conseguito in termini di avanzamento del POR FESR 2014/20. Nonostante la complessità del periodo storico, l'amministrazione regionale si è impegnata, tra l'altro, a sostenere con risorse europee, i settori produttivi campani condizionati in negativo, dapprima...

segue a p. 2



### L'INTERVISTA

#### Collaboriamo per accelerare gli investimenti pubblici

*"Invitalia a supporto dei Comuni per affrontare le sfide del PNRR e implementare la capacità amministrativa sui territori"*

di Roberta Mazzeo

a pagina 5

### ASSEMBLEA ANCI 2022

#### Il discorso del Presidente della Repubblica Mattarella

*"Il PNRR è un appuntamento che l'Italia non può eludere per rafforzare strategie di sviluppo sostenibile e ammodernare la PA"*

a pagina 6

### ACCESSIBILITÀ E CULTURA

#### E.LIS.A. il progetto pilota della Regione Campania

*MANN, Capodimonte e Pompei accessibili alle persone sorde grazie a percorsi multimediali guidati in lingua dei Segni (LIS e IS)*

di Manuela Capezio

a pagina 13

### SERVIZI SOCIALI

#### Più fondi per le risorse umane di domani

A partire dalla Legge di bilancio 2021 vengono stanziati risorse aggiuntive a regime per le assunzioni di assistenti sociali e di altre professionalità che lavorano in ambito sociale. Sebbene l'accesso alle risorse segua due canali diversi – definito come raggiungimento di livelli essenziali da un lato e soddisfacimento di obiettivi di servizio dall'altro – la finalità è univoca: ovvero incentivare gli enti alla costruzione di un capitale umano qualificato ed interno all'ente, così da consentire un effettivo rafforzamento dei servizi sociali comunali. Numerosi sono i miglioramenti che ci si aspetta di vedere in ambito sociale grazie all'applicazione del PNRR, del nuovo ciclo di Programmazione Nazionale ed Europeo 2021-27 e dagli interventi di sostegno messi in atto dalle politiche nazionali dal 2021. Gli interventi da realizzare nel PNRR coinvolgeranno in modo cruciale i comuni, i quali potranno operare sia singolarmente che associati negli Ambiti Territoriali Sociali (d'ora in poi ATS). Le misure previste puntano ad un consolidamento dei servizi sociali in generale, e, in particolare, ad una crescita consistente per quei servizi di assistenza presso le abitazioni degli utenti. A ciò si aggiungono gli interventi a tutela delle persone senza dimora, prevedendo non solo abitazioni temporanee ma anche percorsi di integrazione sociale.

segue a p. 16

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile è un programma d'azione globale, finalizzato a cancellare la povertà, a proteggere il pianeta e a garantire il benessere e la pace. Fu adottato, con voto unanime, con la risoluzione 70/1 del 15/09/2015 denominata «Trasformare il nostro mondo. L'Agenda per lo sviluppo sostenibile», dai 193 Paesi membri dell'Onu. Entro il 2030 gli Stati si sono impegnati a raggiungere i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile - Sustainable Development Goals (Sdgs), in essa contenuti. Quali sono? Si tratta di obiettivi ambiziosi, una sorta di «carta dell'umanità». 1) Porre fine alla fame. Sconfiggere la povertà. 2) Raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile. 3) Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età. 4) Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento permanente per tutti. 5) Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze. 6) Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico sanitarie. 7) Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni. 8) Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti. 9) Costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile. 10) Ridurre l'ineguaglianza all'interno di

#### Agenda 2030: la Campania e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile

di Nino Femiani

e fra le nazioni. 11) Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili. 12) Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo. 13) Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico. 14) Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile. 15) Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità biologica. 16) Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia e creare istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli. 17) Rafforzare gli strumenti di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile. E la Campania? Partecipa al Green City Network per la condivisione delle policy e delle misure attivabili per realizzare cambiamenti in direzione sostenibile nelle città italiane che prediligano soluzioni avanzate, dalla bioedilizia alle tecnologie bioclimatiche, quelle a basso consumo energetico, ai processi circolari di gestione delle risorse, alla mobilità sostenibile, per abbattere le emissioni di gas serra e l'inquinamento dell'aria. Cinque le aree di Agenda 2030 direttamente toccate: a) agricoltura; b) riqualificazione urbana; c) abitare sostenibile; d) mobilità Sostenibile; e) smart mobility nelle aree interne della Campania... segue a p. 13



# Comitato di Sorveglianza del POR Campania - FESR 2014/20: anche nel 2022, raggiunto in anticipo il Target di spesa

segue dalla prima

di Marcella De Luca e Daniele Mele

dagli effetti socio-economici della crisi pandemica da Covid-19 e successivamente, dall'aumento - senza precedenti - dei costi delle materie prime e del consumo energetico determinati dal conflitto in Ucraina. Nel sintetizzare lo stato di avanzamento del Programma, l'AdG ha illustrato che - ad oggi - **le spese certificate sono pari al 54% della dotazione** del POR FESR, vale a dire che sono state certificate spese per circa 2,2 miliardi di euro a fronte dei 4,1 miliardi di euro complessivi. Il livello di certificazione ottenuto ha consentito alla Regione Campania di raggiungere in anticipo - anche per l'annualità 2022 - **il target di certificazione ed evitare** al contempo, **la perdita di risorse** che il mancato conseguimento del risultato avrebbe comportato. Ad esse, dovrebbero aggiungersi ulteriori 112,6 milioni di euro che consentirebbero al Programma di ottenere un livello di certificazione, entro fine anno, pari al 57% (con un incremento ulteriore di circa il 3%). Ancor più incoraggiante, ha precisato l'AdG, è stato l'avanzamento della spesa certificata in quota comunitaria, pari al 62% dei complessivi 3,085 miliardi di euro stanziati. Tuttavia, è bene precisare che, tale avanzamento, è stato favorito dall'applicazione del tasso di cofinanziamento Ue al 100% per le spese rendicontate e certificate negli anni contabili 2020/21 e 2021/22 (ovvero fino al 30 giugno 2022 - rif. *Reg. Ue 562/2022*).

Nel dettaglio, gli Assi del Programma che hanno contribuito maggiormente all'attuale livello di certificazione sono stati l'Asse 3 "Competitività del sistema produttivo" (importo certificato pari al 78% delle risorse stanziati) e l'Asse 4 "Energia sostenibile" (importo certificato pari all'83% delle risorse stanziati). Diversamente, gli Assi che registrano ancora rilevanti ritardi nell'avanzamento del proprio livello di certificazione sono l'Asse 5 "Prevenzione rischi naturali e antropici" (importo certificato pari al 30% delle risorse stanziati) e l'Asse 10 "Sviluppo urbano sostenibile" - vale a dire l'Asse destinato al finanziamento dei 19 P.I.C.S. delle

città medie campane, ovvero dei cosiddetti "Programmi Integrati Città Sostenibili" previsti per le città campane con oltre 50mila abitanti - (l'importo certificato non supera il 16% delle risorse stanziati). L'Asse 5 in particolare, ha proseguito l'AdG, paga i ritardi - accumulati nel corso degli anni - dagli interventi afferenti all'ex Grande Progetto "Completamento della riqualificazione e recupero del fiume Sarno". Tuttavia, al fine di riuscire a garantire la realizzazione di interventi di prevenzione e di contrasto al rischio idrogeologico che, come noto in Campania necessitano di continue risorse, sono state avviate, negli ultimi due anni, nuove iniziative che contribuiranno all'incremento del livello di certificazione dell'Asse. Come già emerso invece, nei precedenti comitati di sorveglianza, l'Asse 10 paga i ritardi accumulati nella fase di avvio dei P.I.C.S. e pertanto si è scelto di procedere ad ulteriori verifiche in merito alla coerenza delle tempistiche di realizzazione dei singoli interventi con i termini di chiusura del Programma. Questo consentirà, sia di procedere ad una riallocazione delle risorse a vantaggio delle città che presentano P.I.C.S. con un maggiore avanzamento di realizzazione, sia alla rimodulazione al ribasso della dotazione complessiva dell'Asse.

Lo stato di attuazione delle iniziative del Programma ha imposto quindi, delle prime riflessioni su quali dovranno essere i *drivers* che orienteranno la prossima riprogrammazione del POR Campania FESR 2014/20. Ricordiamo infatti, che quest'ultima dovrà avvenire entro il 30 settembre 2023 e determinerà l'assetto finanziario conclusivo dei singoli Assi Prioritari del POR (rif. *Decisione Ce 8836 final del 07/12/2022*). Del resto, rispetto all'originaria struttura del Programma, nel corso dell'intero settennio 2014/20, già due volte si è ritenuto indispensabile intervenire e rideterminare l'articolazione finanziaria del Programma. Basti pensare all'ultima riprogrammazione approvata dalla Ce nell'agosto 2020 (rif. *Decisione Ce 5382 final del 04/08/2020*) che ha consentito il finanziamento delle iniziative rientranti nel piano socio-economico varato dalla Regione Campania per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19.



Superata la fase emergenziale, negli ultimi due anni è emersa invece, la necessità di sostenere la ripresa di interi settori produttivi - condizionati in negativo dalle già richiamate crisi: quella epidemiologica e quella determinata dalla guerra in Ucraina. Al fine di continuare a supportare il settore produttivo campano, sarà pertanto necessario incrementare - in sede di riprogrammazione - la dotazione dell'Asse 3 "Competitività del sistema produttivo" con risorse provenienti principalmente dall'Asse 5 "Prevenzione rischi naturali e antropici" e dall'Asse 10 "Sviluppo urbano sostenibile" per effetto della rimodulazione al ribasso di tali Assi. In ultimo, è bene precisare che, fermo restando il valore complessivo della quota UE pari a 3,085 miliardi di euro, riguardo la questione dell'assestamento della percentuale del cofinanziamento, nei prossimi mesi ci saranno ulteriori confronti con i rappresentanti della Commissione europea e dello Stato centrale. L'approvazione della rimodulazione delle dotazioni finanziarie degli Assi del Programma da parte della Commissione europea sarà quindi, un momento decisivo per consentire alla Regione Campania l'intera erogazione delle risorse del POR entro il termine utile del 31 dicembre 2023, la rendicontazione delle relative spese e la presentazione dei documenti di chiusura entro il termine ultimo del 15 febbraio 2025 (rif. *Decisione Ce 8836 final del 07/12/2022*). ■

## I Fondi strutturali europei 2021-2027: le risorse per l'Italia

di Giorgia Marinuzzi e Walter Tortorella\*

Il nuovo Accordo di Partenariato (AdP) 2021-2027 dell'Italia è stato approvato con oltre 8 mesi di ritardo rispetto ai tempi dell'AdP 2014-2020. Su tale ritardo ha impattato la pandemia e la conseguente approvazione tardiva del bilancio pluriennale dell'Unione europea e dei Regolamenti dei Fondi strutturali per il 2021-2027.

Una delle novità più importanti per il nostro Paese all'interno della nuova programmazione riguarda la "retrocessione" di alcune regioni tra le categorie destinatarie delle risorse UE (Figura 1).

Fino al periodo di programmazione 2014-2020 le regioni meno sviluppate (Basilicata, Campania, Calabria, Puglia e Sicilia) e quelle in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna) rappresentavano insieme il Mezzogiorno geografico italiano (sulla base del quale si stabiliscono le allocazioni della politica

	Risorse UE	Risorse nazionali (inclusive del cofinanziamento a risorse UE)	Totale
Fondi strutturali europei (Fondi FS 2021-2027)	42.179,5	31.887,8	74.067,3
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)	26.341,3	17.874,8	44.216,1
Fondo Sociale Europeo plus (FSE+)	14.808,6	13.831,3	28.639,9
Fondo per una Transizione Giusta (Just Transition Fund - JTF)	1.029,6	181,7	1.211,3

di coesione nazionale), mentre le regioni più sviluppate coincidevano esattamente con il Centro-Nord geografico della politica di coesione nazionale.

Nel periodo di programmazione 2021-2027, invece, la geografia della coesione europea dell'Italia è cambiata, con il ritorno tra le regioni meno sviluppate del Molise e della Sardegna, e l'ingresso tra le regioni in transizione delle Marche e dell'Umbria. Un generale peggioramento della classificazione di alcune regioni che ha anche comportato un aumento della dotazione di Fondi strutturali per l'Italia per il 2021-2027. Secondo gli ultimi dati diffusi dal Dipartimento per le politiche di coesione, aggiornati al 31 agosto 2022, la quota di risorse europee mobilitate dall'Accordo di Partenariato 2021-2027 per l'Italia ammonta a oltre 42

miliardi di euro, di cui 26,3 di Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) e 14,8 di Fondo Sociale Europeo plus (FSE+). Ai due Fondi principali si aggiungono le risorse del Just Transition Fund (JTF) per sostenere la transizione ecologica di attività a forte impatto ambientale, per un ammontare di circa 1 miliardo di euro. Con il cofinanziamento nazionale il totale sale a oltre 74 miliardi di euro (Tabella 1). Anche come effetto di un generale arretramento delle nostre regioni prima evidenziato, in termini assoluti l'ammontare delle somme programmate sotto il cappello dell'AdP 2021-2027 è maggiore rispetto allo scorso periodo di programmazione.

Il valore programmatico dell'Accordo in termini di contributo europeo di FESR e FSE+ è aumentato di circa il 26% (Tabella 2): +22,3% lato FESR e +32,1% lato FSE+ (prima FSE). Per estensione, anche sul fronte dei comuni, le risorse a disposizione complessive (quota UE e cofinanziamento nazionale), secondo le più recenti stime IFEL sono destinate ad aumentare. Se nel periodo 2014-2020 i comuni sono risultati beneficiari di 7,5 miliardi di euro, di cui 6,1 di provenienza FESR e 1,4 dal FSE, con il ciclo 2021-

Fondi	Milioni di euro		Var. % 2014-2020 / 2021-2027
	2014-2020	2021-2027	
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)	21.542	26.341	22,3%
Fondo Sociale Europeo plus (FSE+ ex FSE)	11.206	14.809	32,1%
Totale	32.748	41.150	25,7%

2027 gli importi dovrebbero raggiungere i 10 miliardi di euro, con un quasi raddoppio delle risorse del Fondo Sociale e un +21% del FESR. ■

\*Dipartimento Studi Economia Territoriale IFEL

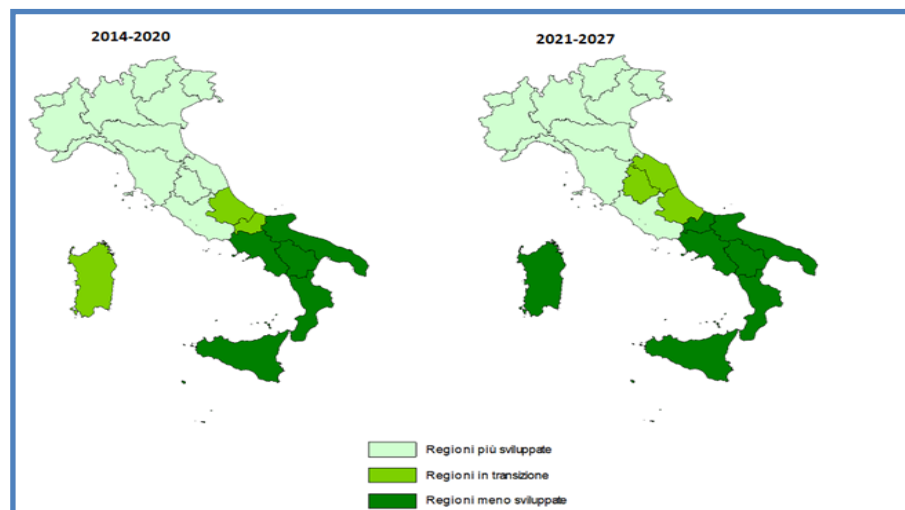
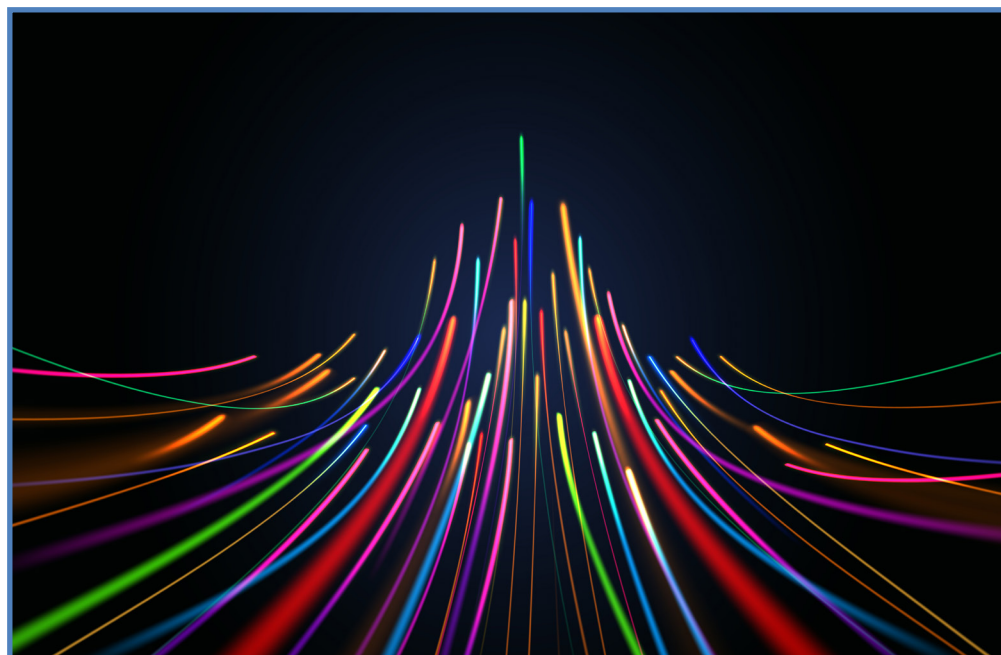


Figura 1 - Criteri di riparto delle risorse della politica di coesione in Italia, confronto 2014-2020 e 2021-2027



# Il PN Ricerca, innovazione e competitività per la transizione verde 2021-2027: obiettivo innovazione, digitalizzazione e competenze

*Scopo del PN è il rafforzamento della competitività e della vocazione internazionale del sistema produttivo del Mezzogiorno. Una sfida che si vince investendo in crescita, transizione e rafforzamento del capitale umano delle imprese*



di Rosario Salvatore

Il Programma Nazionale **Ricerca, innovazione e competitività** – destinato alle sette regioni convergenza – si pone l'obiettivo di accelerare i processi di transizione nei principali driver del sistema produttivo. Gli investimenti saranno, inoltre, destinati a stimolare processi di convergenza socio-economica, alla luce – non solo degli effetti della pandemia – quanto delle possibili conseguenze del conflitto russo-ucraino, a cominciare dalla marcata spirale inflazionistica che ha generato, tra l'altro, rialzi nei prezzi di materie prime e fonti energetiche, nonché dei tassi di interessi bancari. Nondimeno – in un quadro di mutamenti geo-economici – il PN si pone anche come strumento di rafforzamento della competitività e della vocazione internazionale delle imprese del Mezzogiorno, investendo, tra l'altro, in un ampio piano di rafforzamento del capitale umano interno e/o esterno alle imprese e nello sviluppo di un profilo di governance adeguato alle sfide dei territori.

Nonostante la ripartenza post-Covid (+5,9%) sostanzialmente in linea con i dati nazionali – il sistema produttivo meridionale risulta, infatti, ancora particolarmente fragile ed esposto a rischi. Come è stato scritto, “il Sud appare trovarsi nella classica situazione del c.d. 'morbo di Baumol', ossia un sistema economico che si espande prevalentemente in attività di servizio ad alta intensità di lavoro e/o bassa produttività”. Viceversa, oggi sono le trasformazioni innovative a rappresentare le leve per affrontare le sfide globali dei prossimi decenni (anzitutto la doppia transizione energetica e ambientale) ed è proprio su questi aspetti che il PN intende intervenire.

Esso, infatti, si compone di due assi prioritari distinti, di cui il primo destinato al rafforzamento e alla trasformazione dei sistemi produttivi delle imprese e il secondo alla transizione energetica e green. L'asse prioritario 1 si pone,

di rotta di quel processo che sta progressivamente acuendo le divergenze tra aree territoriali con livelli di sviluppo diversi. L'Asse 1 presenta una dotazione complessiva di oltre 4,432mld/€ (di cui circa il 60% in quota europea e il resto a titolo di cofinanziamento nazionale), pari a poco meno dell'80% dell'intero PN, ed è suddiviso in 4 Obiettivi specifici e in una pluralità di azioni che saranno gestite – in maniera centralizzata – in parte dal MISE e in parte dal MUR, anche attraverso l'utilizzo e il rifinanziamento di strumenti già in uso (Fondo per la crescita sostenibile, Contratti di sviluppo con progetti RSI, voucher per internazionalizzazione e digitalizzazione, ecc.).

Nel dettaglio l'Asse sarà destinato a contribuire al raggiungimento degli obiettivi, come di seguito descritti.

- **Innovazione (Os 1.1).** Il MISE intende promuovere azioni per sostenere la ricerca, lo sviluppo e l'introduzione di tecnologie avanzate, nonché la ricerca industriale collaborativa a favore delle PMI. Il MUR, dal canto suo, potrà intervenire con azioni volte al potenziamento delle infrastrutture di ricerca, al sostegno di filiere strategiche proprie delle Regioni meno sviluppate, nonché a iniziative per la realizzazione di progetti di ricerca applicata, trasferimento tecnologico, validazione e messa in rete di aggregazioni che sostengano la contaminazione tra sistema della ricerca e mondo dell'impresa. Inoltre, sono previste azioni per la creazione e il consolidamento di spin off della ricerca, per il potenziamento di incubatori d'impresa e per il sostegno alle attività di ricerca industriale collaborativa di sviluppo sperimentale a livello di filiera, promuovendo anche attività di cooperazione europea.

- **Digitalizzazione (Os 1.2).** Il MISE promuoverà azioni volte a favorire soluzioni e servizi per l'adozione di tecnologie digitali da parte del sistema produttivo (acquisto di beni materiali e immateriali, tra cui componenti hardware e software, servizi specialistici avanzati e specifiche tecnologie digitali, come Blockchain, Internet of Things, Big Data,

quindi, nell'ottica di sostenere la competitività delle Regioni meno sviluppate, attraverso il potenziamento della capacità di ricerca e innovazione – anche favorendo lo scambio di conoscenze fra imprese, università e organismi di ricerca –, lo sviluppo e la valorizzazione delle competenze, la transizione verso sistemi produttivi digitali e sostenibili e l'incremento delle imprese che operano sulla frontiera competitiva, con l'obiettivo finale di contribuire all'inversione

Cybersecurity), anche mediante strumenti di rapida esecuzione come i voucher (i.a. Competenze 4.0, Digital transformation). Il MUR, invece, promuoverà azioni volte a sostenere la digitalizzazione del sistema della ricerca e la realizzazione di piattaforme informatiche di condivisione della conoscenza e delle idee innovative in collaborazione con università e centri di ricerca. Inoltre, si prevedono investimenti per il potenziamento della digitalizzazione della contabilità economico-finanziaria (sistema dei pagamenti telematici e strumenti gestionali e conoscitivi), nonché la modernizzazione digitale nella gestione delle politiche di investimento pubblico (realizzazione di un Sistema Informativo Nazionale per la gestione, il monitoraggio, il controllo e la rendicontazione delle iniziative attivate nell'ambito delle politiche di coesione).

- **Crescita sostenibile e competitività delle PMI (Os 1.3).** Il MISE promuoverà interventi di sostegno agli investimenti produttivi, di ammodernamento dei processi industriali (orientati a sostenibilità e digitalizzazione), internazionalizzazione (sotto forma, tra l'altro, di voucher per attività promozionali all'estero, accesso a servizi digitali per l'export, partecipazione a fiere internazionali e missioni incoming di investitori esteri), accesso al credito (Fondo Centrale di Garanzia PMI), supporto alle start-up (mediante sovvenzioni e offerta di servizi qualificati); rafforzamento patrimoniale delle PMI (sia nei settori verticali del made in Italy – manifatturiero, turismo, food, moda, design – che nell'industria tech italiana – AI, cyber security, robotica e mobilità), sostegno al capitale circolante, nonché investimenti finalizzati al rientro in Italia di attività oggetto di delocalizzazione fuori dalla UE.

- **Competenze per la specializzazione intelligente (Os 1.4).** MISE e MUR promuoveranno – anche mediante l'erogazione di voucher – azioni volte a favorire lo sviluppo di una forza lavoro qualificata – rafforzamento delle competenze specialistiche, organizzative, e manageriali nelle imprese, sviluppo delle competenze digitali, per la transizione industriale e l'imprenditorialità – e tale da contribuire alla duplice transizione verde e digitale all'interno delle imprese. Analogamente, le azioni promuoveranno la nascita di governance distribuita sul territorio in grado di anticipare il fabbisogno di ricerca e di competenze, nonché di accompagnare e favorire la transizione industriale, sostenere la propensione all'imprenditorialità, nonché l'upskilling e il reskilling del personale delle imprese. Gli interventi potranno essere attuati secondo due modalità: i) direttamente a favore di ricercatori con specializzazione industriale, che potranno essere utilizzati direttamente nelle imprese o nell'ambito di progetti di R&I promossi dal sistema della ricerca, ma che prevedano il coinvolgimento delle imprese; oppure, ii) promuovendo il rafforzamento delle competenze attive sul territorio delle Regioni Meno Sviluppate, al fine di accrescere la capacità di innovazione del sistema imprenditoriale.

Centralità dei temi e ammontare degli investimenti. Due elementi che rendono il PN un pezzo essenziale della futura programmazione 2021-2027 e impongono un coordinamento forte sia con il PNRR (in particolare la Missione 1), sia con i PR delle Regioni del Mezzogiorno che pure – considerate le norme in materia di concentrazione tematica – hanno l'obbligo di destinare risorse importanti a innovazione, competitività e transizione del sistema produttivo. Il rischio da scongiurare è l'ingorgo di risorse che produca una moltiplicazione di interventi, tra i quali i beneficiari rischierebbero di trovarsi vittime di un enorme effetto spiazzamento che lascerebbe non spese (o spese male) le risorse e, soprattutto, non raggiunti gli obiettivi. Viceversa, sono necessarie, oltre che urgenti, una vasta opera di coordinamento e una governance partecipata, tali da assicurare che ciascun pezzo della programmazione contribuisca a generare valore aggiunto e faccia da moltiplicatore dell'effetto ultimo degli investimenti, contribuendo a rendere il sistema produttivo del Mezzogiorno resiliente e competitivo con il resto dell'Italia e dell'Europa.

Dotazione Finanziaria prevista – Asse Prioritario 1			
Ricerca, innovazione, digitalizzazione, investimenti e competenze			
	Risorse Ue	Risorse Nazionali	Totale
Obiettivo specifico 1.1	981.222.288 €	634.977.712 €	1.616.200.000 €
Obiettivo specifico 1.2	256.749.725 €	166.150.275 €	422.900.000 €
Obiettivo specifico 1.3	1.149.469.551 €	743.855.449 €	1.893.325.000 €
Obiettivo specifico 1.4	303.558.435 €	196.441.565 €	500.000.000 €
<b>TOTALE RISORSE UE</b>	<b>2.691.000.000 €</b>		
<b>TOTALE NAZIONALI</b>	<b>1.741.425.000 €</b>		
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>4.432.425.000 €</b>		

# Il V Rapporto Ca' Foscari – IFEL: nonostante le criticità finanziarie, i Comuni restano “una squadra vincente”

Marcello Degni, consigliere della Corte dei Conti e curatore dello studio ci fornisce una chiave di lettura della situazione attuale degli enti locali, anche con riferimento alla Regione Campania

di Francesco Miggiani\*

Il V Rapporto sui Comuni italiani realizzato dall'Università Ca' Foscari in collaborazione con la Fondazione IFEL esce quest'anno in un momento particolarmente significativo e delicato della vita del Paese: il contesto geopolitico, il cambio di paradigma avviato con il NGUE, l'assetto politico emerso dalle recenti elezioni politiche rendono la situazione ricca di incognite ma anche di opportunità, valorizzando ancor più il ruolo delle autonomie territoriali e dei comuni in particolare. Quest'ultima edizione allarga ulteriormente il confine dei temi affrontati nel Rapporto, inizialmente focalizzati sulla situazione finanziaria degli enti locali, estendendo il perimetro di analisi all'evoluzione del quadro normativo, alla riflessione sui grandi temi che i comuni si trovano ad affrontare, alla proposta di soluzioni metodologiche innovative. Ne esce uno strumento che consente una lettura “sistemica” dello stato dei comuni italiani e del contesto in cui sono inseriti e che, grazie al coinvolgimento di studiosi di diverse università del Paese e diversi professionisti ed esperti in enti locali, affronta i temi della contemporaneità andando alla radice dei problemi strutturali.

In particolare, il Rapporto di quest'anno presenta le principali normative del 2021, sottolineando come il flusso normativo che investe i comuni italiani, da sempre poderoso, quest'anno lo sia in modo particolare; questo perché si aggiungono tre emergenze la cui importanza non sfugge a nessuno: la coda della pandemia, l'attivazione del PNRR, i riflessi della guerra in Ucraina.

Approfondite analisi vengono anche dedicate alla gestione condivisa di progetti e di funzioni, con riferimento anche alle indicazioni di sistema che provengono dalle esperienze territoriali, in particolare quelle dell'Emilia-Romagna. Un'ulteriore sezione del Rapporto fa il punto sul lavoro ormai decennale svolto sul tema delle aree interne. Si affronta quindi il tema delle imprese comunali, cioè delle forme indirette con cui un ente territoriale decide di gestire un servizio o una funzione.

L'analisi della criticità finanziaria, che rappresenta da sempre il nucleo “core” del Rapporto, fornisce una rassegna dettagliata sullo stock di procedure attive, analizzate secondo una pluralità di dimensioni, e sullo stato dei riequilibri e dei

dissesti dei Comuni nel 2021; si sottolinea la necessità di una riforma del titolo VIII del TUEL.

L'ultima sezione presenta una serie di saggi basati su metodologie di analisi quantitativa che consentono di meglio comprendere dinamiche “controintuitive” sottostanti ad alcuni fenomeni (ad esempio, i costi politici del riequilibrio). Abbiamo quindi richiesto a Marcello Degni, consigliere della Corte dei Conti e curatore del Rapporto, di indicarci le principali evidenze del Rapporto, anche con riferimento alla situazione rilevata in Campania.

**Quale immagine dei Comuni italiani esce dal Rapporto? Con quali luci e quali ombre?**

«In questi anni i Comuni italiani hanno rafforzato la propria posizione di vero ‘front office’ del cittadino, sono riusciti a gestire una difficile fase di decurtazione delle proprie entrate assicurando comunque i servizi, hanno dato prova di essere in grado di gestire le emergenze, prima tra tutte la pandemia. In sintesi, i Comuni sono una squadra vincente al servizio del Paese. All'interno di questo quadro, ampiamente positivo, sarebbe però imprudente dimenticare il fatto che 465 dei 7.904 Comuni italiani, localizzati in prevalenza nelle aree del Mezzogiorno, fanno registrare una situazione di criticità finanziaria; controllo delle dinamiche finanziarie e tensione verso il risanamento rappresentano processi critici che bisogna continuare a presidiare con estrema attenzione».

**Sotto il profilo economico finanziario, quale situazione si rileva nei comuni della Campania?**

«In Campania, al 31 dicembre 2021, 82 comuni, abitati da 2,3 milioni di abitanti (di cui 1 milione rappresentato dal comune di Napoli) sui 5,6 milioni di abitanti complessivi della Regione, si trovano in una situazione di criticità finanziaria conclamata. Nel 2021, in particolare, sono state attivate tredici nuove procedure (4 dissesti e 9 riequilibri). Si conferma quindi la necessità di integrare il percorso di risanamento in atto con interventi strutturali e di rafforzamento organizzativo, se non si vogliono dilapidare i risultati che sono stati conseguiti grazie all'impegno delle amministrazioni e degli altri soggetti coinvolti».

Il “filo rosso” del Rapporto di quest'anno però non poteva non essere rappresentato dal PNRR, tema che viene affrontato in alcuni saggi dedicati ma che compare anche trasversalmente praticamente in tutte le sezioni del Rapporto. Per valutare



Prof. Marcello Degni - Direttore del Master in Pubblica Amministrazione Università Ca' Foscari - Venezia

l'importanza del fenomeno è sufficiente guardarne la grandezza economica: da una stima ANCI-MEF evidenziata nel Rapporto, su un totale di 66,44 miliardi di euro a disposizione degli enti territoriali, circa 40 miliardi saranno affidati alla responsabilità di Città Metropolitane e Comuni. A fronte di questa imponente massa finanziaria, si prevedono tre livelli di coinvolgimento dei Comuni:

1) attuazione di specifici interventi; 2) partecipazione a iniziative proprie dell'amministrazione centrale; 3) co-partecipazione a interventi di carattere nazionale che si localizzano sui loro territori. I comuni sono dunque al centro del PNRR; come evidenzia il Rapporto, la situazione però non è delle migliori, tanto da far sorgere dei dubbi sull'effettiva capacità di assorbire e gestire decine di miliardi. In particolare, la questione del personale e gli aspetti organizzativi rivestono una assoluta rilevanza, come ci indica Degni.

**Quali interventi ritiene prioritari per una efficace attuazione del PNRR?**

«La risposta data dai Comuni al PNRR è stata molto forte: basti citare il fatto che si sono registrate circa 150mila proposte di intervento; questo dimostra quanto alte siano le aspettative. Per assicurare che il viaggio continui senza troppi ritardi o soste, è fondamentale quindi che la macchina organizzativa che è stata predisposta non si indebolisca e non conosca rallentamenti».

\*Responsabile di commessa IFEL Campania

## ANVCG e ANCI rilanciano la Campagna: "Stop alle bombe sui civili"

La guerra non è un lontano ricordo. Né ricordare ciò che è stato è un esercizio inutile. La guerra è oggi, è qui, ed è nel cuore dell'Europa. In Ucraina. Motivo per cui l'azione di associazioni come l'Associazione Nazionale Vittime Civili di Guerra diventa ancora più importante - se non necessaria - in tempi così difficili e complessi. Nata il 26 marzo 1943, l'ANVCG è infatti l'Ente Morale, medaglia d'oro al merito civile, che nel nostro Paese rappresenta le vittime civili di guerra (e le rispettive famiglie) e che, oltre ai compiti di tutela della categoria, si attiva nella promozione della cultura della pace attraverso la valorizzazione del ricordo dei Caduti e il rafforzamento della solidarietà nei confronti di tutti i civili colpiti dalle vicende belliche.

Una missione di notevole valore che vede il suo culmine in una data su tutte: quella del 1° febbraio. Già, perché il 1° febbraio di ogni anno ricorre nel nostro Paese la “Giornata nazionale delle vittime civili delle guerre e dei conflitti nel mondo” - istituita con la legge 25 gennaio 2017 n. 9 del 25 gennaio 2017 per conservare la memoria delle vittime civili di tutte le guerre e di tutti i conflitti nel mondo, nonché per promuovere, secondo i principi dell'articolo 11 della Costituzione, la cultura della pace e del ripudio della guerra. Una legge che, all'articolo 2, prevede anche, per questa ricorrenza, che gli Enti locali promuovano e organizzino cerimonie, eventi, incontri e testimonianze sulle esperienze vissute dalla popolazione civile nel corso delle guerre mondiali e sull'impatto dei conflitti successivi sulle popolazioni civili di tutto il mondo. Un dettaglio non da poco, di notevole importanza che consente,

così, una capillare diffusione delle iniziative a livello nazionale nonché la più ampia partecipazione dei cittadini italiani che, nei rispettivi comuni, hanno la possibilità di celebrare, al meglio, tale data. In più, per dare concreta attuazione ai principi e ai valori dettati dalla norma, l'ANCI e l'Associazione Nazionale Vittime Civili di Guerra il 1° febbraio scorso hanno siglato un protocollo d'intesa di durata triennale volto proprio ad attivare sinergie e coordinare gli sforzi per celebrare con profitto la Giornata.

La prossima ricorrenza, inoltre, quella del 2023, assume un significato molto particolare perché coincide con l'ottantesimo anniversario della Guerra di Liberazione, iniziata proprio nel 1943, che per la popolazione civile italiana ha rappresentato una delle pagine più sanguinose del secondo conflitto mondiale.

Uno scenario che - per certi versi e con qualche assonanza - si ripresenta drammaticamente oggi nel conflitto tra Russia e Ucraina. Ed è proprio in nome delle vittime del passato, di quelle di questi ultimi mesi e di quelle di tutti gli altri conflitti meno noti ma comunque in corso nel mondo che l'ANVCG e l'ANCI, quest'anno, chiedono non solo ai Comuni italiani di aderire in massa alle celebrazioni ufficiali della Giornata ma anche di rilanciare la Campagna “Stop alle bombe sui civili”, illuminando di blu per tre ore, dalle 18 alle 21, i propri Municipi ed esponendo fuori dai palazzi bandiere, striscioni, vessilli e slogan della campagna.

Una campagna - “Stop alle bombe sui civili”, di cui l'ANVCG è promotrice e coordinatrice in Italia - rilanciata dalle due associazioni già nel 2022 che ha raccolto l'adesione di oltre 300



Comuni che poi hanno promosso l'adozione di una specifica dichiarazione internazionale per una maggiore protezione dei civili. La *Dichiarazione politica internazionale per proteggere i civili dalle conseguenze umanitarie derivanti dall'uso delle armi esplosive nelle aree popolate* è stata successivamente firmata anche dall'Italia, oltre che da altri 81 paesi, il 18 novembre scorso durante la Conferenza intergovernativa sulle armi esplosive organizzata dall'Irlanda. La firma della Dichiarazione politica internazionale rappresenta dunque il culmine di un percorso di sensibilizzazione internazionale che ora entrerà in un'altra fase, prevedendo l'allargamento della base di adesione degli Stati e il monitoraggio degli impegni presi con la sottoscrizione del documento.

**Come aderire alla campagna.** Per aderire alle celebrazioni e richiedere maggiori informazioni o per ricevere tutto il materiale informativo (con numeri, immagini e infografiche) e le istruzioni, contattare l'Associazione Nazionale Vittime Civili di Guerra ([www.anvcg.it](http://www.anvcg.it) - [info@anvcg.it](mailto:info@anvcg.it) - 065923141).

S.P.



# Invitalia: “Collaboriamo con i Comuni per accelerare gli investimenti pubblici e modernizzare il Paese”

di Roberta Mazzeo

Il decreto Aiuti quater, in vigore da novembre scorso, introduce novità anche nell'ambito delle opere finanziate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale complementare (Pnc). Ai fini dell'attuazione e dell'accelerazione della realizzazione degli interventi cruciale è il ruolo assegnato ad Invitalia che, insieme ad Anci, ha avviato un'azione di supporto a favore dei Comuni.

Quale è la modalità di collaborazione tra Invitalia e Comuni e quali i criteri operativi di intervento degli strumenti messi in atto? Ce ne parla Giovanni Portaluri, Responsabile Investimenti Pubblici di Invitalia.

**Invitalia da tempo collabora con i Comuni al fine di attuare e accelerare gli investimenti pubblici di particolare complessità e per rafforzare la capacità amministrativa sui territori. Quali gli interventi messi in campo per supportare i Comuni, in particolare i piccoli e medi, per agevolare l'attuazione del PNRR e per attivare gli interventi di investimento dei fondi messi a disposizione?**

«La collaborazione è attiva da diversi anni, nel novembre 2021 Invitalia e Anci hanno sottoscritto un nuovo accordo con l'obiettivo di sostenere la realizzazione degli interventi finanziati dal PNRR a beneficio dei Comuni. Questo accordo è connesso al ruolo assegnato ad Invitalia nell'ambito del PNRR. Infatti, l'articolo 10 del decreto legge n. 77 del 2021 relativo alla governance, ha definito le attività di supporto tecnico operativo che Invitalia può rendere disponibili ai soggetti attuatori per la definizione, l'avvio e l'accelerazione degli interventi previsti dal PNRR. La Convenzione con il MEF – in attuazione dell'articolo 10 – e l'Accordo con Anci, sono il contesto nell'ambito del quale è stato possibile avviare il supporto tecnico operativo ai Comuni, con particolare riferimento alle attività svolte da Invitalia quale Centrale di Committenza».

**Intervenendo all'Assemblea annuale di ANCI l'amministratore delegato di Invitalia, Bernardo Mattarella, ha dichiarato che avete implementato un meccanismo molto flessibile di ingaggio per quanto riguarda la progettazione, l'attivazione e l'implementazione degli investimenti pubblici attraverso accordi quadro in modo da consentire flessibilità e rapidità di azione verso gli operatori economici. Ad oggi quali sono stati i risultati e quali le difficoltà su cui lavorare?**

«Nel confronto con il Governo siamo stati sollecitati ad individuare, di intesa con Anci, iniziative e procedure flessibili che consentissero di attivare il maggior numero di interventi a favore dei Comuni interessati, nel minor tempo possibile. Nell'ambito del PNRR le procedure di affidamento devono contemplare tutte le priorità e i principi previsti dal Piano: un'oggettiva difficoltà per molti Comuni considerando la ristrettezza dei tempi e la complessità della materia. Si pensi, per esempio, al DNSH (“Do No Significant Harm” principio relativo alla protezione dell'ambiente ndr) e alle questioni relative alla parità di genere e generazionale. In attuazione, quindi, di quanto previsto sempre dall'articolo 10, comma 6-quater, che promuove la definizione di procedure aggregate e flessibili da parte di Invitalia, a favore dei Comuni, abbiamo attivato le procedure di affidamento per accordi quadro. Tali procedure prevedono l'affidamento in unica soluzione di contratti per servizi di progettazione, di verifica dei progetti, di collaudo e anche di lavori, soluzioni in coerenza con i fabbisogni espressi dai Comuni. La grande novità introdotta dal MEF è stata che i Comuni che aderiscono a queste procedure non sopportano oneri e non devono affrontare la questione dell'adeguamento ai principi contenuti nel PNRR. Siamo partiti dal programma PINQUA, per la qualità dell'abitare, interventi assimilabili a quelli di rigenerazione urbana, promossi dal Ministero delle infrastrutture, un'esperienza estremamente positiva di collaborazione con i Comuni che ha reso accessibili e comprensibili procedure complesse ai responsabili dei procedimenti degli enti locali.

Abbiamo avuto un riscontro straordinario con 68 Comuni che hanno aderito per un totale di 261 interventi e un valore complessivo di oltre 1,2 miliardi di euro. Analoga iniziativa abbiamo ripetuto per i PUI, Piani urbani integrati, del Ministero dell'Interno, a cui hanno aderito 13 città metropolitane, coinvolgendo 160 Comuni, per circa 399

interventi e un valore complessivo di circa 1,8 miliardi di euro».

**Ingenti fondi sono stati stanziati per raggiungere obiettivi in tema di Smart cities, sostenibilità energetica dei Comuni, infrastrutture e servizi di connettività avanzati per superare il digital divide che vedono impegnate Invitalia insieme alla sua controllata Infratel. Individuare i progetti, realizzarli e rispettare i tempi di aggiudicazione dei lavori, monitoraggio e valutazione di impatto e collaudo finale. Un compito arduo soprattutto per i Comuni di dimensioni più piccole, non crede?**

«I piccoli Comuni saranno coinvolti nella nuova avventura che stiamo facendo partire proprio in queste ore per l'edilizia scolastica, asili e scuole per l'infanzia, dove i soggetti beneficiari e attuatori sono 1.800 Comuni che potranno aderire a questa nuova procedura messa a punto da Invitalia e Anci. Il Ministero dell'Istruzione ha già comunicato l'avvio di 3 webinar dedicati ai Comuni l'11, 12 e 13 gennaio per verificare l'interesse ad aderire alle procedure per accelerare l'attuazione degli interventi già finanziati dal PNRR. L'adesione è necessaria perché ogni singolo comune potrà valutare se procedere tramite Invitalia o in autonomia con le procedure necessarie per l'affidamento degli interventi. Tutte le attività di supporto a favore dei Comuni sono svolte attraverso la piattaforma “Ingate” di Invitalia. Non escludo che nel 2023, in ragione dei fabbisogni registrati dai Ministeri e da Anci si possano attivare nuove e analoghe procedure per altri interventi PNRR. Il vantaggio, in questo caso, sarebbe quello di mettere in parallelo lo sviluppo e l'approvazione dei progetti da parte dei Comuni e l'avvio delle gare per l'affidamento dei lavori da parte di Invitalia».

**Per affrontare le sfide del PNRR e per la gestione dei fondi si punta sul partenariato pubblico-privato. L'ANAC con l'ultima delibera 432 del 20 settembre 2022 interviene per favorire la partecipazione dei privati nel PNRR. Quali sono i metodi e gli strumenti per dare questo impulso?**

«Con Anci abbiamo condiviso una sostanziale innovazione di processo: la presentazione delle procedure agli operatori economici in concomitanza con la pubblicazione. L'obiettivo di questa iniziativa è quello di assicurare non solo la massima partecipazione e trasparenza delle procedure, ma anche sensibilizzare gli ordini professionali e le associazioni di categoria. Oggi nelle priorità delle amministrazioni ci sono tipologie di intervento che mal si prestano a forme di collaborazione con le imprese: seppur previsto per determinati interventi, il partenariato pubblico-privato si attiva raramente a causa delle tempistiche poco chiare e dello scarso adeguamento alle programmazioni territoriali. Il nuovo codice degli appalti potrà contribuire molto in tal senso perché dovrà consentire una programmazione dei fabbisogni ma anche delle opportunità che si renderanno disponibili al sistema delle imprese per iniziative di partenariato pubblico-privato».

**Tanti progetti ma bisogna invogliare le imprese a seguirli. I Comuni non sono tecnicamente in grado di gestire le criticità delle assegnazioni dei fondi. Le opere previste dal PNRR hanno scadenze a cui i Comuni non sono in grado di far seguire impegni per richiedere le risorse, tra progettazioni e delibere. Le strutture dei Comuni vanno in sofferenza e le aziende non seguono. Quali sono i criteri che intendete seguire per superare queste criticità?**

«Per quanto riguarda le procedure attivate da noi a favore dei Comuni ci riserviamo di dare un quadro della partecipazione delle imprese verso marzo prossimo ma ad oggi posso dire che le nostre gare non sono andate deserte e stiamo in fase di aggiudicazione. La programmazione serve proprio a consentire anche ai privati di leggere le nuove opportunità e nuovi bisogni dei territori. Siamo consapevoli che il vero impatto sui cittadini non ci sarà nei prossimi due anni, in cui probabilmente l'apertura e la gestione dei cantieri potranno causare disagi; il PNRR prevede un grande investimento per l'ammodernamento e una migliore qualità della gestione dei servizi e su questo i Comuni dovranno misurarsi, anche in collaborazione con le Regioni. Immagino e spero che il 2023 e il 2024 siano l'apertura di un nuovo grande ciclo di programmazione che consenta di individuare nuovi fabbisogni e nuove priorità coerenti con quanto è stato già finanziato dal PNRR».



Giovanni Portaluri -  
Responsabile Investimenti Pubblici di Invitalia

**Non pensa che le Regioni possano offrire insieme a Invitalia un supporto importante ai piccoli Comuni?**

«È auspicabile che le Regioni vadano incontro alle esigenze dei Comuni sia affiancandoli nella pianificazione delle iniziative per migliorare e accelerare le procedure di approvazione, ad esempio in sede di conferenze dei servizi, sia in fase di aggiornamento degli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale che ad oggi non ha adeguato nessuno. I Comuni, infatti, dovranno adeguare in collaborazione con le Regioni i piani di programmazione territoriale, dal piano urbanistico ai servizi sociali, ai piani territoriali tematici, servizi sulla mobilità, gestione dei rifiuti e della rete idrica, in modo da avere il quadro degli ulteriori fabbisogni e delle priorità finanziabili nell'ambito del nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 e che consentiranno di organizzare in maniera più efficace le modalità di gestione dei servizi. Le misure del PNRR sono una leva decisiva per la competitività dei territori, si tratta di un programma di modernizzazione del patrimonio infrastrutturale del Paese. Il PNRR ha finanziato un numero altissimo di interventi infrastrutturali che incideranno sulla qualità dei servizi ai cittadini e sulla modalità di fruizione attraverso l'acquisto di nuovi beni come ad esempio i bus elettrici per il tema della mobilità. In tal senso, sarà necessario un aggiornamento celere dei documenti di programmazione territoriale perché sulla qualità dei servizi impattano i piani di gestione e di manutenzione delle infrastrutture: una sfida per i Comuni che partirà subito dopo l'avvio dei cantieri».

**Lo stato ha investito molto per dare supporto ai Comuni, come mai hanno ancora problemi di spesa?**

«Il Governo ha messo in campo numerose iniziative per supportare i Comuni: il 2023 sarà decisivo e l'auspicio è che con le diverse semplificazioni potranno risolversi anche i problemi di spesa. La qualificazione delle stazioni appaltanti, il rafforzamento delle centrali di committenza e la possibilità di aggregare le procedure a fronte di un fabbisogno comune di più amministrazioni possono sicuramente incidere su questo aspetto. In ogni Regione dovrebbero esserci centrali di committenza qualificate così come Invitalia lo è a livello nazionale per supportare le procedure di spesa per la realizzazione delle opere pubbliche.

Questo è un altro dei vantaggi che sarà prodotto indirettamente dal PNRR, cioè di qualificare sempre di più un sistema dove anche le organizzazioni territoriali stanno crescendo in qualità e capacità. Il ricorso alle piattaforme informatiche peraltro è un grande aiuto come lo saranno le iniziative che il nuovo codice prevede per la gestione dei dati in maniera condivisa con l'amministrazione centrale».





# Mattarella: "Si vince con valori comuni"

*L'intervento integrale del Presidente della Repubblica*

Rivolgo un saluto, e ringrazio per le parole di accoglienza, il Presidente della Regione Fontana, il Sindaco della città che ci ospita, Gori, il Presidente della Provincia, Gandolfi, il Presidente dell'ANCI Lombardia, Guerra, il Presidente del Consiglio Nazionale, Bianco, e Antonio Decaro, Presidente, ringraziandolo molto per la sua relazione che ha trovato tanto consenso. Grazie Presidente!

Ma il saluto intenso va naturalmente a tutti voi, donne e uomini impegnati nel compito di amministrare i nostri Comuni, che qui rappresentate: i Comuni d'Italia.

Un saluto cordiale e un ringraziamento a tutti voi. Riannodo volentieri i fili di un dialogo che, in realtà, immaginavo fosse concluso l'anno passato a Parma.

Volentieri riprendo questo dialogo perché i Comuni - e lo attesta la nostra storia millenaria - sono l'Italia. Sono la Repubblica, come recita l'art. 114 della nostra Costituzione. I quasi novemila Comuni italiani si dedicano, con dignità identica e con impegno, alla responsabilità di sostenere le nostre comunità, offrendo servizi di carattere universale.

La Costituzione sancisce il principio di uguaglianza per i cittadini e, naturalmente, vale per i Comuni, che devono essere posti tutti in condizione di adempiere ai compiti loro affidati, per poter concorrere a realizzare il principio costituzionale della pari dignità dei cittadini.

Per tutti i nostri concittadini, saluto particolarmente quelli di Bergamo. Città, ripeto anch'io, bellissima, che la storia ha visto affermarsi e che la sua comunità mantiene viva e dinamica, inserita in un tessuto di attività e di relazioni, così sviluppate sul piano economico, sociale, civile e culturale. La terra che ha fatto dell'intraprendenza e della solidarietà un suo segno distintivo. Città chiamata a essere, con Brescia, Capitale della Cultura.

Apprezzo molto la scelta dell'Anci di tenere l'assemblea annuale in questa città, uno dei luoghi più colpiti dalla pandemia. Come ha detto il Presidente Decaro, resteranno scolpite nelle nostre menti le immagini terribili dei camion militari che portano via i feretri di tante persone morte a causa del virus.

Non le dimenticheremo.

Rappresentano un monito permanente.

Un appello severo e non effimero alla responsabilità. Celebrare qui l'assemblea dell'Anci vuol dire anche consapevolezza delle lezioni derivanti dalla pandemia.

Questa ha dimostrato che società e istituzioni possono vincere soltanto nella chiarezza di obiettivi e valori comuni. I Comuni sono stati fondamentali strumenti e raccordi in quest'impresa che ha saputo innalzare la soglia della protezione sociale.

La comunità degli amministratori locali, Sindaci, Assessori, Consiglieri - di maggioranza e di opposizione - con passione e abnegazione si è occupata del bene comune dei nostri concittadini.

Anche per questo desidero, ancora una volta qui, in questa occasione, esprimere la riconoscenza del Paese.

Stato, Regioni, Comuni, Province, hanno saputo fare squadra durante la pandemia, affermando l'unità della Repubblica, con una mirabile capacità di ricomposizione e di intesa nella conduzione dell'emergenza, nell'affrontare l'emergenza.

Ci siamo resi conto, con gratitudine, del ruolo della scienza. Abbiamo compreso che serve una sanità più attenta ai territori, servizi di cura più vicini alla persona, assistenza più aderente ai bisogni delle famiglie, soprattutto delle più svantaggiate e in difficoltà.

Anche per queste correzioni di rotta il contributo di esperienza, di indicazioni, di impegno dei Comuni è prezioso. Il tempo della pandemia ci ha anche restituito un'Europa che, con le sue istituzioni, ha saputo essere di grande aiuto alle persone e alle imprese. Sono state compiute scelte coraggiose, di chiaro segno comunitario, rimuovendo indirizzi inadeguati seguiti nelle crisi finanziarie dei primi anni Duemila. Quel che si riteneva impraticabile, è stato, invece, deciso, con coraggio.

Oggi, accanto ai non facili problemi che restano davanti a noi, abbiamo possibilità inedite di intraprendere percorsi



di sviluppo, e di unire obiettivi ambientali, di transizione nei modelli produttivi, con le politiche di equità sociale. I Comuni italiani sanno che dipende anche da loro consolidare queste scelte, proseguendo nei percorsi positivi, poc'anzi ricordati e rivendicati dal Presidente Decaro. Il modo con il quale sapremo utilizzare e mettere a frutto le risorse rese disponibili dall'Unione europea condiziona una parte del futuro, non soltanto del Paese, ma dell'intero continente.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è un appuntamento che l'Italia non può eludere.

Abbiamo l'opportunità di colmare ritardi strutturali, per rafforzare strategie di sviluppo sostenibile, per ammodernare la pubblica amministrazione, per allungare il passo nell'innovazione, per potenziare il welfare. C'è la possibilità per il nostro Paese di ridurre i propri squilibri interni, di stare al passo con i tempi, anzi di accelerare nelle transizioni ecologica e digitale.

I Comuni hanno una funzione strategica.

Il lavoro che possono condurre con le altre istituzioni locali può contribuire a ridurre i divari, le distanze, a sollecitare i progressi. Occorre ridurre le distanze tra centro e periferie metropolitane.

I divari tra chi gode di determinati servizi e chi invece li raggiunge a fatica e solo in parte. Diminuire le distanze nella possibilità di esercizio dei diritti: perché oggi, tuttora, tra realtà urbane e aree interne, tra centri di grande collegamento, comunità montane e realtà insulari, non sempre i diritti e i servizi riescono ad essere assicurati in maniera eguale.

La coesione del Paese passa anche e, vorrei dire,

soprattutto, dai Comuni. Sono compiti di straordinario rilievo che richiedono un impegno condiviso e solidale. Sussidiarietà, infatti, non significa scaricare le difficoltà sull'anello istituzionale più a diretto contatto con i cittadini ma piuttosto sostenerlo. Significa partecipazione. Condivisione e dialogo tra i vari livelli di governo. Così si affrontano e si risolvono i problemi.

Non possiamo permetterci ritardi.

I problemi vanno individuati e risolti. Le procedure, dove necessario, adeguate. Non per definire scorciatoie ma per elevare la qualità dei percorsi amministrativi.

Si tratta di un obiettivo di alto valore nazionale. I Comuni italiani trovano nell'Unione Europea uno spazio vitale per lo sviluppo delle comunità loro affidate, un luogo di scambio e confronto prezioso.

Le autonomie locali sono state riconosciute come un valore sin dal 1957 con l'istituzione della Conferenza permanente dei poteri regionali e locali per iniziativa del Consiglio d'Europa. Adesso, il Comitato Europeo delle Regioni, che raccoglie rappresentanze degli eletti di città e regioni dei 27 Paesi membri, costituisce un organo consultivo importante che esprime pareri obbligatori alla Commissione, al Consiglio Europeo e allo stesso Parlamento di Strasburgo.

Dunque, le autonomie sono protagoniste nel processo democratico che innerva e irrobustisce il percorso dell'unità europea. Oggi una guerra nella nostra Europa, provocata dall'aggressione della Federazione Russa all'Ucraina, sta facendo ripiombare tutti nel timore di un incubo che pensavamo non potesse più ripresentarsi.

Una guerra contrassegnata da atroci crudeltà e, in questi



giorni, dal disegno di tenere milioni di persone al buio e al freddo d'inverno. Di fronte a questi misfatti l'Unione Europea ha reagito con compattezza, insieme alla comunità internazionale, assicurando solidarietà all'Ucraina e alla sua resistenza. Una reazione importante, che ha come orizzonte la costruzione di una pace giusta e necessaria, capace di restituire a quel Paese la piena indipendenza violata. Abbiamo sentito che saranno presto qui con voi i sindaci di Kiev, di Leopoli, di Bucha.

Sono i benvenuti!

L'invito che avete rivolto loro è una conferma dei sentimenti di umanità e di vicinanza che si trovano nell'animo degli italiani. Sentimenti che si sono espressi in questi mesi nell'accoglienza di migliaia di profughi e nella fraternità dimostrata in tante città e in tanti borghi.

La diplomazia dei Comuni ha un valore profondo, perché si basa sulla vita quotidiana delle persone, e spinge lo sguardo verso orizzonti e prospettive che oltrepassano un preteso realismo politico dietro il quale, sovente, si cela un opaco cinismo. Vorrei ricordare anch'io, come ha fatto il Presidente della Provincia poc'anzi, come profeta e testimone di quel che i Comuni possono fare per la pace, un grande italiano, un grande sindaco del dopoguerra, Giorgio La Pira.

Nella sua visione, le città, anche attraverso lo strumento dei gemellaggi – importanti quelli annunciati poc'anzi dal Presidente Decaro con le città dell'Ucraina – sono le interpreti più tenaci, più coraggiose, della pace possibile.

È un'opera mai conclusa quella di costruirla ed è una delle espressioni più autentiche dei sentimenti dei nostri concittadini.

Valore irrinunciabile, insieme alla libertà, come emerge sempre più in questi mesi che vedono, oltre alla guerra in Ucraina, la distruzione delle attese di libertà degli afgani e la coraggiosa lotta delle donne e dei giovani dell'Iran per la libertà, i diritti, i valori dell'umanità.

Il titolo che avete scelto per questa Assemblea "La voce del Paese" suona impegnativo anche in questo senso. Suona consapevole assunzione di responsabilità. Non è facile raccordare fra loro rappresentanza delle attese locali e interessi nazionali.

Eppure, è nella missione dei Sindaci essere portatori degli interessi generali del Paese. Occorre rifuggire la tentazione della chiusura nel ristretto orizzonte del proprio "particolare". Non si farebbe neppure il bene della propria comunità immaginarlo contrapposto a quello delle comunità vicine o, addirittura, a quello della più ampia comunità nazionale. Le funzioni degli amministratori locali sono spesso ostacolate dalla complessità. Lo abbiamo ascoltato poc'anzi. Sono sfidate anche dalla criminalità.

Penso alle intimidazioni e alle minacce che gravano talvolta sul loro compito. A loro tocca essere il presidio di legalità più prossimo ai cittadini. Dalla loro personale integrità passa tanta parte della credibilità delle istituzioni. La legalità è presidio del bene comune.

Esprimo la piena solidarietà e la vicinanza della Repubblica a quanti sono sotto attacco e a quanti sono stati bersaglio su questo fronte.

La funzione dei Sindaci va tutelata e considero meritevole di ogni attenzione l'impegno che da tempo l'Anci conduce per definire con più coerenza lo status giuridico degli amministratori e per definire, con precisione, i confini delle loro responsabilità.

Sarebbe una sconfitta per la democrazia se si facesse strada l'idea che l'esercizio delle funzioni di Sindaco, oltre a essere faticoso, è così gravato da rischi da giungere quasi all'impraticabilità.

I Comuni, le Province, le amministrazioni degli enti locali devono trovarsi nella condizione di poter operare.

Il mio augurio è che la "voce del Paese" che ambite interpretare possa sempre esprimersi in modo compiuto e trovare ascolto. A conferire autorevolezza sarà la capacità di tener fede ai decisivi impegni assunti in questi tempi difficili.

Punti fermi sono la garanzia dei diritti dei cittadini, che al Nord come nel Mezzogiorno, nelle città come nei paesi, nelle metropoli come nelle aree interne, devono poter vivere la piena validità dei principi costituzionali.

Fare bene il lavoro che ci è affidato è risolutivo per il domani delle nostre istituzioni e per il domani dell'Italia e dell'Europa.

Auguri di buon lavoro!



## ASSEMBLEA ANCI BERGAMO 2022 - *La Voce del Paese*

### *Le battaglie dei sindaci e le sfide future. Ma a Bergamo restano tante partite aperte*

di Nino Femiani

Un'assemblea speciale, un'assemblea normale. Quando il presidente dell'Anci, Antonio Decaro, ha aperto, alla presenza di oltre 2.208 sindaci in fascia tricolore e di 4.148 ospiti, l'Assemblea nazionale a Bergamo la prima sensazione è che, finalmente, si tornava alla normalità dopo anni di Covid e restrizioni. La seconda era che, quella in terra di Lombardia, era anche un'assemblea speciale perché avveniva durante la «tempesta perfetta», quell'incrocio di correnti e marosi che mette in fila guerra, pandemia, nuovo governo, spesa affannosa del PNRR. Rilancio di piccoli e grandi centri urbani, rammendo delle periferie, accoglienza integrata, semplificazione amministrativa, nuova governance delle risorse, responsabilità dei sindaci (dall'abuso d'ufficio alla legge Severino) e terzo mandato: tutto questo era contenuto nelle 25 pagine di relazione introduttiva. Argomenti scottanti che, intrecciati, hanno fatto capire che il sindaco resta il terminale più esposto della Repubblica. «I sindaci sono il crocevia tra i problemi vecchi e nuovi e l'avamposto ai quali si rivolgono tutti i cittadini anche per i problemi che non sono di competenza del Comune», ha aggiunto Decaro. A fronte delle responsabilità in capo ai sindaci non c'è lo stesso riconoscimento della loro dignità istituzionale nonostante abbiano il ruolo di tenere unita la comunità. Non parliamo delle indennità, aumentate solo dalla legge di bilancio 2021, ma non si capisce ad esempio perché un sindaco di un comune con più di 15mila abitanti non possa candidarsi al Parlamento se non dimettendosi prima e possa fare solo due mandati da primo cittadino nonostante sia l'unico rappresentante istituzionale ad essere eletto direttamente dai cittadini. Non è così per i consiglieri regionali né per i parlamentari. «Fare il sindaco è un grande privilegio, potendo aprire una scuola, una palestra, assegnare una casa a chi non ce l'ha e soprattutto poter godere della fiducia dei nostri concittadini e della nostra comunità», ha detto Decaro rianimando lo spirito dei primi cittadini, depressi dalle bollette energetiche, dai fondi PNRR per i quali c'è una corsa ad ostacoli tra mille autorizzazioni, dal permanere di insidie nella nuova legge di bilancio dove sottotraccia si intravedono le linee di nuove sforbiciate. In questo scenario, la prima sfida è quella di mantenere la compattezza del fronte dei sindaci in un quadro politico dominato dal nuovo governo a guida Fdi e da un'opposizione divisa per tre. Il dogma è sempre lo stesso: Anci non è pregiudizialmente ostile né a favore di un governo che viene giudicato solo sui fatti e non sul colore, una sorta di sindacato di comunità che farà proprie valutazioni sulla legge di bilancio, sull'Autonomia differenziata, sulle promesse per depennare l'abuso d'ufficio e modificare il perimetro della responsabilità dei sindaci, sulle semplificazioni.

«Basta ai dibattiti generali» ha detto Gaetano Manfredi, uno dei 119 sindaci campani presenti alla Fiera di Bergamo. «Bisogna ora stringere i bulloni e intervenire in modo da riuscire a fluidificare il processo di spesa, la messa a terra delle risorse, a partire da quelle del PNRR e dei fondi di coesione. È nell'interesse di tutta l'Italia che cresca il Sud. Oggi abbiamo bisogno di unità e cooperazione». Poi la stoccata del sindaco di Napoli sull'Autonomia differenziata: «Non sono contrario all'Autonomia come principio generale, perché è un valore. Ma il tema è come si fa e per cosa si fa. E i Comuni non restino fuori dalla discussione. Il tema dell'istruzione mi preoccupa moltissimo. In Europa l'Italia è il Paese che ha il più grande divario di istruzione al suo interno. Noi abbiamo la più alta percentuale di giovani che non studiano e non lavorano. Dunque, bisogna fare delle politiche attive per migliorare l'istruzione». «Rischiamo di passare dal centralismo statale a quello regionale; tagliando fuori i comuni che, ormai, non esistono più in alcuna discussione sulle riforme», ragiona Clemente Mastella, ex ministro Guardasigilli e sindaco di Benevento. Oltre all'Autonomia differenziata, la crucialità delle risorse è stato uno dei refrain di Bergamo, uno dei punti di osservazione per valutare l'umore dei sindaci, meridionali e campani, soprattutto. «Con il caro bollette e l'inflazione in crescita abbiamo sicuramente dei problemi non solo sulle opere del PNRR, ma anche sulle altre opere che i comuni continuano a



gestire», ha dichiarato il presidente di Anci Campania, Carlo Marino. «Il governo – ha aggiunto, proseguendo sui rincari – ha messo questo tema al primo posto, perché rischiamo di avere alcune aziende che lasciano i cantieri». Secondo il sindaco di Caserta, «l'aumento dei costi rischia di impedire la realizzazione di opere finanziate con il PNRR».

E proprio sulla gestione dei progetti e dei fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il ruolo dei comuni e dei sindaci è «determinante: ci sono 40 miliardi per gli enti locali, che storicamente rappresentano il soggetto attuatore che contribuiscono maggiormente alla spesa pubblica per investimenti nel nostro Paese». ha dichiarato il sindaco di Bellosguardo e presidente del Direttivo Anci Campania, Geppino Parente. «Ma occorre immaginare un fondo di rotazione a cui i Comuni possono attingere per pagare le imprese, non si può andare avanti con un'anticipazione del 10%».

Punti che si sono annodati a quelli della responsabilità penale dei sindaci, come fosse una lunga volata iniziata con la manifestazione del 7 luglio scorso a Roma. «I sindaci non cercano dei privilegi – ha detto Mimmo Volpe, sindaco di Bellizzi e coordinatore regionale di Ali, riferendosi al fatto che i primi cittadini non possono svolgere il terzo mandato –, vorremmo essere trattati come le altre figure istituzionali», in tal senso ha evidenziato che «i sindaci non possono candidarsi al parlamento, hanno un limite di due mandati che nessun'altra figura istituzionale ha e, soprattutto, c'è un tema di responsabilità». «Non si può essere responsabili di cosa accade all'interno di un comune per il solo fatto di essere sindaco», e ancora «non vogliamo immunità e impunità, cerchiamo di avere un limite preciso rispetto alle nostre responsabilità. Se poi un sindaco dovesse sbagliare pagherà le conseguenze, anche più degli altri perché tradisce il consenso e la fiducia dei propri concittadini». Gli ha dato manforte il presidente Marino: «Ci aspettiamo che il legislatore si faccia carico dell'approvazione rapida di alcune norme specifiche che aiutino tutti noi a svolgere al meglio il nostro ruolo, soprattutto, in modo adeguato a quello che i nostri cittadini si aspettano. Da anni si susseguono casi e fattispecie che vedono i sindaci, gli amministratori e i dirigenti destinatari di provvedimenti relativi a imputazioni di responsabilità in sede penale, civile, amministrativa ed erariale che si concludono nella stragrande maggioranza con archiviazioni. In questo contesto – ha concluso Marino – emerge la debolezza o l'assenza del nesso di causalità fra la condotta censurata e l'evento, mentre i sindaci risultano sempre responsabili per l'esercizio o il mancato esercizio di un potere, molto al di là dei compiti e delle responsabilità. Sostanzialmente, chiediamo l'affermazione concreta di un principio di eguaglianza e di pari dignità con le altre cariche elettive e di governo». Ma l'Assemblea di Bergamo è vissuta anche di solidarietà, quella ai Comuni e alle popolazioni ucraine. Momenti di commozone e un impegno verso quel Paese che sta vivendo una situazione drammatica da diversi mesi per via del conflitto bellico in corso. A ciò si aggiunge l'attuale assenza di energia elettrica e di riscaldamento di ogni tipo dovuto ai quotidiani bombardamenti russi che, con il rigido inverno, rischia di aumentare il numero di vittime innocenti. Per questo motivo il Coordinamento delle Anci Regionali, insieme al Mean (Movimento Europeo di Azione Non Violenta), ha pensato di appellarsi con immediatezza alla solidarietà dei Comuni italiani per avviare una campagna di raccolta di indumenti adatti ad affrontare l'inverno e andare così in soccorso della sfortunata popolazione dei comuni ucraini.



# Funzioni Locali: sottoscritto il nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro



di Mauro Cafaro

In data 16 Novembre 2022 tra ARAN e le Organizzazioni Sindacali rappresentative del settore è stato finalmente siglato il nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro afferente il comparto Funzioni Locali, valido per il triennio 2019-2021. Il nuovo testo si compone di ben 109 articoli, oltre alle tabelle di riferimento e all'allegato "A" (declaratorie). Regola in maniera dettagliata i seguenti profili operativi della contrattazione: sistema delle relazioni sindacali, nuovo sistema di classificazione dell'ordinamento professionale. Disciplina i cosiddetti incarichi di elevata qualificazione. Contiene disposizioni per le Unioni di Comuni e i servizi in convenzione. Disciplina, altresì, la costituzione del rapporto di lavoro, gli istituti collegati all'orario di lavoro, alle ferie e festività, ai permessi, assenze e congedi, nonché la formazione del personale. Si occupa anche di tipologie flessibili del rapporto di lavoro (tempo determinato e tempo parziale), regola il lavoro a distanza (o agile), nonché l'istituto della responsabilità disciplinare. Definisce, inoltre, in maniera compiuta gli istituti inerenti il trattamento economico del personale. A ciò si aggiunga che in apposite sezioni speciali contiene una disciplina particolare con riferimento al personale educativo e scolastico, alla polizia locale, al personale iscritto ad ordini o albi professionali, alle professioni sanitarie e socio-sanitarie.

Il contratto si applica a tutto il personale con un rapporto di lavoro a tempo indeterminato e a tempo determinato dipendente da tutte le amministrazioni del comparto, indicate nell'art.4 del CCNQ in ordine alla definizione dei comparti di contrattazione collettiva del 3 agosto 2021. Il contratto concerne il periodo compreso tra il primo gennaio 2019 e il 31 dicembre 2021, sia per la parte giuridica che per quella economica ed è rinnovato tacitamente di anno in anno, qualora non ci sia una disdetta. Le disposizioni contrattuali rimangono integralmente in vigore, fino a quando non sono sostituite dal successivo contratto collettivo. La contrattazione collettiva si svolge tra la delegazione sindacale e la delegazione di parte datoriale. Detto questo, si osservi che nel contesto del nuovo sistema di contrattazione integrativa trovano spazio diversi elementi di fondamentale importanza, quali: i criteri di ripartizione delle risorse disponibili, i criteri per l'attribuzione dei premi correlati alla performance, la definizione delle procedure per le progressioni economiche, i criteri generali per l'attribuzione dell'indennità per specifiche responsabilità. Inoltre, l'entrata in vigore dei contenuti del nuovo CCNL dovrebbe essere reso effettivo con l'ultima busta paga dell'anno, grazie alla corresponsione di aumenti e arretrati. In altri termini non vi è dubbio che, dopo i negoziati che hanno impegnato ARAN e sindacati nel corso del biennio 2021-22, il rinnovo giunga come una vera e propria "sopravvenienza attiva" nel pieno della tempesta dell'inflazione, ma solo per una casuale coincidenza temporale. In estrema sintesi le principali novità contenute nel nuovo accordo sono suscettibili di essere compendiate nella maniera che segue: 1) incremento retributivo medio del comparto di 100,27 euro mensili per tredici mensilità, considerando anche le risorse aggiuntive stanziare, l'incremento mensile arriva a 117,53 euro. Per l'effetto gli arretrati medi del contratto risultano pari a circa 1.900 euro; 2) revisione del sistema di classificazione del personale, che viene riformulato tenendo conto delle peculiari esigenze organizzative e gestionali degli

enti. A completamento del sistema di classificazione, è prevista una rivisitazione del sistema degli incarichi di posizione organizzativa e di elevata qualificazione, che ne dovrebbe far crescere la rilevanza; 3) nuovo regime delle progressioni economiche orizzontali che prevede differenze stipendiali da intendersi come incrementi stabili del trattamento economico, finalizzati a remunerare il maggior grado di competenza professionale progressivamente acquisito dai dipendenti, nello svolgimento delle attribuzioni proprie dell'area di classificazione; 4) nuova sezione per le professioni ordinistiche nella quale viene ricompreso il personale le cui mansioni richiedono obbligatoriamente l'iscrizione a Ordini professionali; 5) il sistema delle relazioni sindacali viene rimodulato nella prospettiva di rendere maggiormente rilevanti i moduli partecipativi dell'informazione e del confronto, anche mediante valorizzazione dell'Organismo paritetico per l'innovazione; 6) sono state introdotte modifiche sostanziali ad alcuni istituti del rapporto di lavoro, ricercando un equilibrato rapporto tra l'estensione dei diritti dei lavoratori e la salvaguardia delle esigenze organizzative e funzionali delle aziende ed enti del comparto di riferimento; 7) è stata introdotta una nuova disciplina del lavoro a distanza nelle due tipologie di lavoro agile, previsto dalla legge n. 81 del 2017 e lavoro da remoto, che sostituiscono la precedente tipologia del telelavoro. In dettaglio, per quanto riguarda le modifiche apportate in tema di ordinamento professionale dei dipendenti degli Enti locali, corre l'obbligo di segnalare all'attenzione del lettore le seguenti novità:

- sostanziale revisione del sistema di classificazione del personale, che ora viene articolato in quattro aree afferenti altrettanti, diversi livelli di conoscenze, abilità e competenze professionali, ovvero: area degli operatori, area degli operatori esperti, area degli istruttori, area dei funzionari e dell'elevata qualificazione;

- previsione, in presenza di specifici presupposti, per il personale di poter effettuare la progressione tra le aree, per il tramite di specifiche disposizioni differenti per il periodo transitorio (fino al 2025) e per il periodo a regime;

- definizione di un nuovo regime delle progressioni economiche orizzontali in uno ai cosiddetti *differenziali stipendiali*, concepiti quali incrementi stabili del trattamento economico, orientati a remunerare il maggior grado di competenza professionale progressivamente acquisito dai dipendenti, in ordine all'esecuzione delle attribuzioni e dei compiti tipici dell'area di classificazione;

- revisione del sistema degli incarichi di posizione organizzativa e di elevata qualificazione, volto ad accrescerne la rilevanza. Come detto, il nuovo contratto delinea *ex novo* il regime delle progressioni economiche orizzontali prevedendo differenziali stipendiali da intendersi come incrementi stabili del trattamento economico, finalizzati a remunerare il maggior grado di competenza professionale progressivamente acquisito dai dipendenti. L'attribuzione dei precitati differenziali stipendiali si configura come progressione economica all'interno dell'area, ai sensi dell'art. 52, comma 1-bis del Dlgs. N. 165/2011 e s.m.i., ma non determina l'attribuzione di mansioni superiori e avviene mediante procedura selettiva di area. Gli importi, distinti per ciascuna area, sono fissi e non progressivamente crescenti, prevedendosi nella Tabella A anche per ciascuna Area professionale il numero massimo di differenziali stipendiali percepibili.

Invece, in tema di progressione tra aree (o verticale), fatta salva una riserva di almeno il 50% delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, e fermo restando il rispetto del piano triennale dei fabbisogni di personale, gli Enti disciplinano le progressioni tra le aree tramite procedura comparativa basata: a) sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, o comunque le ultime tre valutazioni disponibili in ordine cronologico, qualora non sia stato possibile effettuare la valutazione a causa di assenza dal servizio in relazione ad una delle annualità; b) sull'assenza di provvedimenti disciplinari negli ultimi due anni; c) sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno; d) sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti. In caso di passaggio all'area immediatamente superiore, il dipendente è esonerato dal periodo di prova e, nel rispetto della disciplina vigente, conserva le giornate di ferie maturate e non fruita. Conserva,

inoltre la retribuzione individuale di anzianità (RIA) che, conseguentemente, non confluisce nel Fondo risorse decentrate. Inoltre, al dipendente viene attribuito il tabellare iniziale per la nuova area. Qualora il trattamento economico in godimento acquisito per effetto della progressione economica risulti superiore al predetto trattamento tabellare iniziale, il dipendente conserva a titolo di assegno personale, a valere sul Fondo risorse decentrate, la differenza assorbibile nelle successive progressioni economiche all'interno della stessa area. Infine, il Titolo VI del CCNL viene intitolato al lavoro a distanza, la nuova formula lavorativa che si è affermata soprattutto durante la pandemia da Covid-19 e che è andata gradualmente a soppiantare il telelavoro. In tale ottica esso prevede espressamente due generi di attività: il lavoro agile e il lavoro da remoto.

In dettaglio, il contratto concepisce il lavoro agile come una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato, disciplinata da ciascun Ente con proprio Regolamento ed accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro. Di tale guisa la prestazione lavorativa verrà eseguita in parte all'interno dei locali dell'ente e in parte all'esterno di questi, senza una postazione fissa e predefinita, entro i limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale. Ove necessario per la tipologia di attività svolta dai lavoratori e/o per assicurare la protezione dei dati trattati, il lavoratore potrà concordare con l'amministrazione i luoghi ove è possibile svolgere l'attività. In ogni caso nella scelta dei luoghi di svolgimento della prestazione lavorativa a distanza il dipendente è tenuto ad accertare la presenza delle condizioni che garantiscono la sussistenza delle condizioni minime di tutela della salute e sicurezza del lavoratore, nonché la piena operatività della dotazione informatica e ad adottare tutte le precauzioni e le misure necessarie e idonee a garantire la più assoluta riservatezza sui dati e sulle informazioni in possesso dell'ente che vengono trattate dal lavoratore stesso. A tal fine l'ente sarà tenuto a consegnare al lavoratore una specifica informativa in materia. In tale ottica l'art. 66 disciplina in maniera puntuale l'articolazione della prestazione in modalità agile e il diritto alla disconnessione. Invece il cosiddetto lavoro da remoto potrà essere prestato, con vincolo di tempo e nel rispetto dei conseguenti obblighi di presenza derivanti dalle disposizioni in materia di orario di lavoro, anche attraverso una modificazione del luogo di adempimento della prestazione lavorativa, che comporta l'effettuazione della prestazione in luogo idoneo e diverso dalla sede dell'ufficio al quale il dipendente è assegnato. In tale ottica il lavoro da remoto, realizzabile con l'ausilio di dispositivi tecnologici, messi a disposizione dall'amministrazione, può essere svolto nelle forme seguenti:

a) presso il domicilio del dipendente;

b) altre forme di lavoro a distanza, come presso le sedi di coworking o i centri satellite.

Nel lavoro da remoto con vincolo di tempo, il lavoratore è soggetto ai medesimi obblighi derivanti dallo svolgimento della prestazione lavorativa presso la sede dell'ufficio, con particolare riferimento al rispetto delle disposizioni in materia di orario di lavoro. Sono altresì garantiti tutti i diritti previsti dalle vigenti disposizioni legali e contrattuali per il lavoro svolto presso la sede dell'ufficio, con particolare riferimento a riposi, pause, permessi orari e trattamento economico. Le amministrazioni possono adottare il lavoro da remoto con vincolo di tempo, previo consenso del lavoratore e, di norma, in alternanza con il lavoro svolto presso la sede dell'ufficio, nel caso di attività, previamente individuate dalle stesse amministrazioni, ove è richiesto un presidio costante del processo e ove sussistono i requisiti tecnologici che consentano la continua operatività ed il costante accesso alle procedure di lavoro ed ai sistemi informativi, oltreché affidabili controlli automatizzati sul rispetto degli obblighi derivanti dalle disposizioni contrattuali in materia di orario di lavoro. L'amministrazione è tenuta a concordare con il lavoratore il luogo o i luoghi ove verrà prestata l'attività lavorativa ed è tenuta alla verifica della sua idoneità, anche ai fini della valutazione del rischio di infortuni, nella fase di avvio e, successivamente, con frequenza almeno semestrale. Nel caso di lavoro prestato presso il domicilio, l'amministrazione concorda con il lavoratore tempi e modalità di accesso al domicilio per effettuare la suddetta verifica. ■



# Cities Changing Diabetes: una risposta concreta al diabete urbano

*Il programma si prefigge - grazie all'intervento diretto delle città - di modificare il trend ascendente del diabete urbano e si traduce nell'ambizioso obiettivo secondo cui, entro il 2045, non più di 1 persona su 10 nel mondo debba convivere con il diabete. Delle 40 e più realtà urbane aderenti, ben 8 sono italiane*

di Salvatore Parente

Costituire una solida alleanza fra le città (del mondo) per combattere il diabete e sconfiggerne la crescita nei prossimi anni. Studiare i dati, mappare le abitudini, identificare le traiettorie del fenomeno e stimolare comportamenti virtuosi per la salute, il benessere e la qualità della vita dei cittadini di tutto il pianeta. Sono solo alcune delle parole chiave che accompagnano *Cities Changing Diabetes*. Un programma globale nato nel 2014 per rispondere al drammatico incremento del diabete negli ambienti urbani che, oggi, ospitano circa due terzi delle persone affette da questa patologia. Il programma si prefigge di modificare il trend ascendente del diabete urbano e si traduce nell'ambizioso obiettivo secondo cui, entro il 2045, non più di 1 persona su 10 nel mondo debba convivere con questa problematica. Un obiettivo - di sicuro - ambizioso ma che, nonostante tutte le difficoltà del caso, sta significativamente ingrossando la schiera dei suoi alleati grazie al contestuale interesse di molteplici attori: lo University College London (UCL), il danese Steno Diabetes Center e l'azienda farmaceutica Novo Nordisk spa e, in Italia, l'Health City Institute e l'ANCI, promotrice di una serie di eventi in grado di coinvolgere un notevole numero di capoluoghi sul nostro territorio nazionale. Ma andiamo con ordine.



L'incidenza del diabete nel mondo

**I numeri del fenomeno.** Il diabete - purtroppo - aumenta a un ritmo allarmante in tutto il mondo. Oggi, secondo le ultime stime della Federazione Internazionale del Diabete (IDF-International Diabetes Federation), circa 537 milioni di adulti nel mondo convivono con questa malattia, una cifra che però dovrebbe salire a 784 milioni entro il 2045 se non verrà intrapresa alcuna azione preventiva. Ancora, nel 2021 il diabete è stato responsabile di 6,7 milioni di morti e ha causato almeno 966 miliardi di dollari in spese sanitarie. Dato l'enorme costo umano ed economico che il diabete e le sue complicanze comportano sugli individui, sulle comunità e sulla società, questa traiettoria sta assumendo tratti di evidente insostenibilità. Specie nelle città che sembrano essere il vero epicentro del fenomeno. Le metropoli, difatti, ospitano più della metà della popolazione mondiale ed è lì, in questi contesti, che risiedono tre persone affette da diabete su quattro. Gli ambienti urbani, dunque, hanno un impatto molto significativo sul modo in cui le persone vivono, viaggiano, giocano, lavorano e mangiano, fattori che, in combinazione, influenzano l'aumento del diabete. Sebbene le città siano motori di crescita economica e innovazione, alcuni dei motori della loro prosperità portano anche a disuguaglianze sanitarie. Ciò significa che alcune persone hanno meno opportunità di fare scelte sane rispetto ad altre e i gruppi vulnerabili hanno maggiori probabilità di essere colpiti dalla malattia. Per questo, occorre capire - in ottica prevenzione - dove può avvenire il cambiamento più grande, e cioè nelle città del mondo.

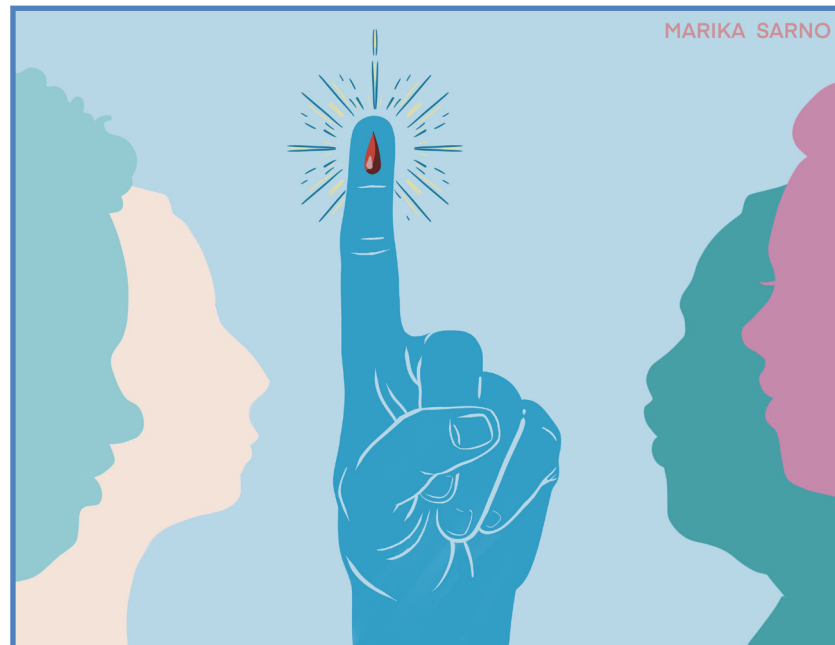
**Il Programma.** *Cities Changing Diabetes* intende creare un vasto movimento in grado di unire le forze per sensibilizzare e modificare l'impatto del diabete nelle città. Nel luogo,

come detto, dove la patologia regna, si espande ed è più pericolosa. Nonostante gli innumerevoli benefici sociali ed economici, vivere in città è associato ad un peggioramento dello stile di vita rappresentando un fattore significativo dell'aumento delle malattie croniche in tutto il mondo. Alcuni studi internazionali stanno evidenziando la connessione fra il non certo corretto stile di vita degli abitanti delle aree urbane e la prevalenza del diabete. Ciò significa che nel definire le politiche di lotta a questa patologia si deve tenere conto del contesto urbano in cui essa si manifesta con maggior forza: risulta, dunque, fondamentale pianificare lo sviluppo e l'espansione delle città in ottica di prevenzione delle malattie croniche per incoraggiare comportamenti e stili di vita salutari. I dati, infatti, evidenziano in maniera chiara come le città che non considerano questi aspetti nell'urbanizzazione finiscano poi - irrimediabilmente - per contribuire alla crescita di patologie croniche. Questa situazione - oggi già molto difficile - può diventare potenzialmente esplosiva dal punto di

vista sanitario ed è pertanto necessario evidenziare il legame fra diabete e le città e promuovere iniziative capaci di salvaguardare la salute dei cittadini prevenendo il problema. Le 3 fasi del programma: **1. Definire il problema (mapping):** reddito, occupazione ed educazione sono fattori chiave per lo stato della salute delle persone, al punto da poter stabilire una relazione chiara fra questi determinanti socio-economici e gli anni vissuti in salute, la frequenza di malattie croniche e più in generale la longevità. Sono questi i cosiddetti determinanti sociali di salute, assurti da qualche anno alla ribalta della sanità pubblica e delle conseguenti politiche di salute. Lo status sociale, la posizione lavorativa, il reddito, il livello educativo, il capitale sociale, sono straordinari fattori in grado di capire lo stato di salute delle persone e, talvolta, prevederne lo sviluppo, la traiettoria. In un senso o nell'altro. Mappare questi elementi diventa esiziale per lo studio e il confronto.

**2. Condividere le soluzioni (sharing):** la seconda fase, i m m e d i a t a m e n t e successiva ad una massiccia azione di raccolta e analisi dei dati, prevede la diffusione delle "best practice" e l'identificazione delle possibili strategie di intervento che possano essere utilizzate dai policy maker che condividono scenari e priorità. Non a caso, il miglioramento dei servizi e dello stato di salute delle persone nelle città non dipende solo dalla robustezza dei sistemi sanitari ma anche dalla realizzazione di ambienti urbani più salutari. La pianificazione degli agglomerati urbani condiziona profondamente la capacità dei suoi abitanti di condurre una vita dignitosa, lunga, in salute e produttiva, riducendo la possibilità di contrarre malattie come il diabete e, di conseguenza, riducendo i costi del sistema sanitario.

**3. Promuovere azioni (acting):** l'ultima fase si concentra



MARIKA SARNO

sulla scelta delle priorità di intervento e sulla condivisione - con tutti gli stakeholder - della strategia di azione migliore, e che si adatta meglio alla specifica città, che possa essere adottata con il supporto delle autorità e delle istituzioni. Le città che mettono la salute fra le proprie priorità strategiche, difatti, possono modificare il trend delle malattie croniche non trasmissibili e del diabete in particolare e raccogliere opportunità significative per un generale miglioramento della salute, del benessere e della produttività economica dei propri cittadini.

**L'alleanza contro il diabete.** Grazie ad una importante presa di coscienza collettiva, e all'intervento dell'ANCI, il nostro Paese si avvia a recitare un ruolo chiave nel più ampio contesto del progetto *Cities Changing Diabetes*. Non a caso, delle oltre 40 realtà urbane del mondo ricomprese in questa sorta di alleanza contro il diabete, ben otto (Bari, Bologna, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia) sono italiane. Ma l'alleanza è ben più ampia e non ricomprende soltanto grandi città o capoluoghi nostrani, ma anche piccoli comuni delle aree metropolitane. Più di 100 soggetti - tra cui leader di città e personalità governative, mondo accademico, associazioni di pazienti, aziende sanitarie, associazioni di cittadinanza e grandi imprese - collaborano secondo un approccio interdisciplinare e interistituzionale attraverso nuove forme di partnership pubblico-privato per mettere in pratica le fasi del progetto: disegnare la mappa del diabete nelle città (**mapping**), condividere soluzioni (**sharing**) e

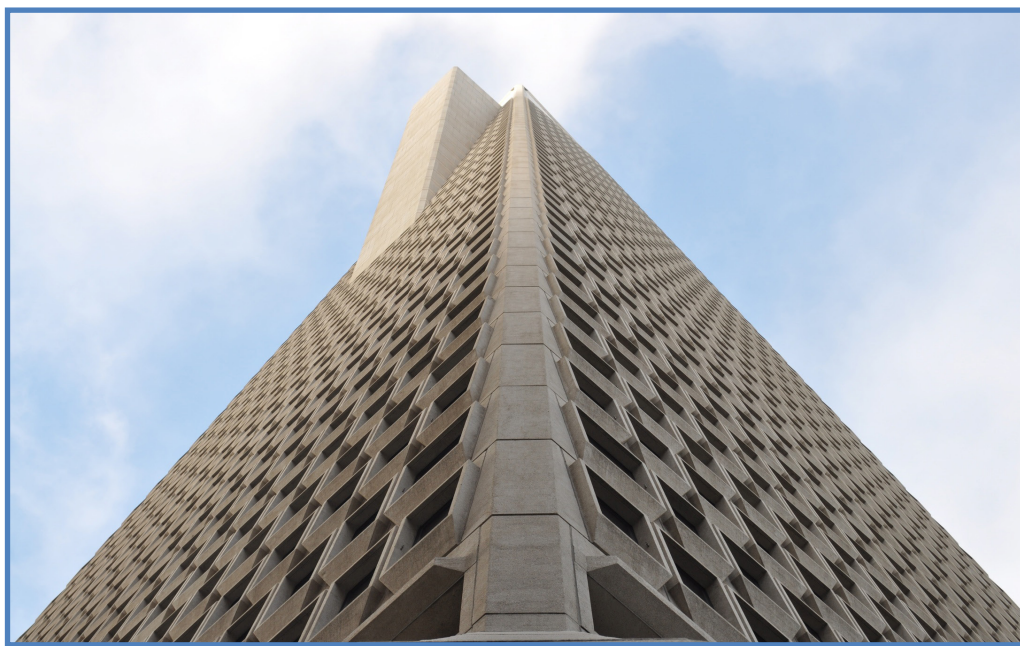


La rete delle città del Programma *Cities Changing Diabetes*

promuovere azioni tese a modificare il trend ascendente del diabete urbano (**acting**). L'obiettivo del programma è quello di creare un movimento unitario in grado di stimolare, a livello internazionale e nazionale, i decisori politici a considerare il tema dell'Urban Diabetes prioritario.



# Festival dell'Architettura, la proposta della Regione Campania selezionata dal Ministero della Cultura



di Orlando Di Marino

*“Dimmi, poiché sei così sensibile agli effetti dell'architettura, non hai osservato, camminando nella città, come tra gli edifici che la popolano taluni siano muti, ed altri parlino, mentre altri ancora che son più vari, cantano?”*

Le celebri parole di Eupalino nel socratico dialogo immaginario sull'architettura di Paul Valéry costituiscono un monito costante per una disciplina che nella sua intima essenza ha responsabilità non solo verso chi ne fruisce, ma anche verso chi semplicemente vi si imbatte; il prodotto di architettura non è mai neutro, non avrà mai una dimensione esclusivamente privata, ma si impone per sua stessa essenza alla esperienza di tutti. Questa semplice considerazione porta alla necessità di una sensibilizzazione verso l'architettura da parte dei soggetti pubblici, che con specifiche politiche possono contribuire ad accrescere l'interesse dei cittadini verso l'ambiente che li circonda e che quotidianamente vivono.

Con questo obiettivo, declinato nella necessità di *“promuovere la conoscenza, la produzione e la ricerca critica e curatoriale di alto livello qualitativo nell'ambito dell'architettura contemporanea”*, nel giugno 2022 la Direzione Generale Creatività Contemporanea del Ministero della Cultura ha emanato l'Avviso pubblico per la seconda edizione del Festival Architettura, destinato a Enti locali, Istituzioni cognitive e enti no profit attivi nell'ambito delle attività culturali da almeno 3 anni. Sono pervenute 26 proposte di cui 9 ritenute meritevoli di finanziamento; tra queste, la proposta presentata dalla Regione Campania coordinata dall'Assessorato al Governo del Territorio, denominata **Campania**

## architettura 2023\_ Territori plurali.

La proposta è stata costruita con il coinvolgimento di un diffuso partenariato tra cui i Dipartimenti di Architettura e Ingegneria campani e diverse associazioni culturali, ed è ancorata alle iniziative che annualmente la Regione finanzia sull'intero territorio regionale attraverso la Legge di Promozione per la Qualità dell'Architettura (Cfr. *POLIORAMA* n. 10/2021).

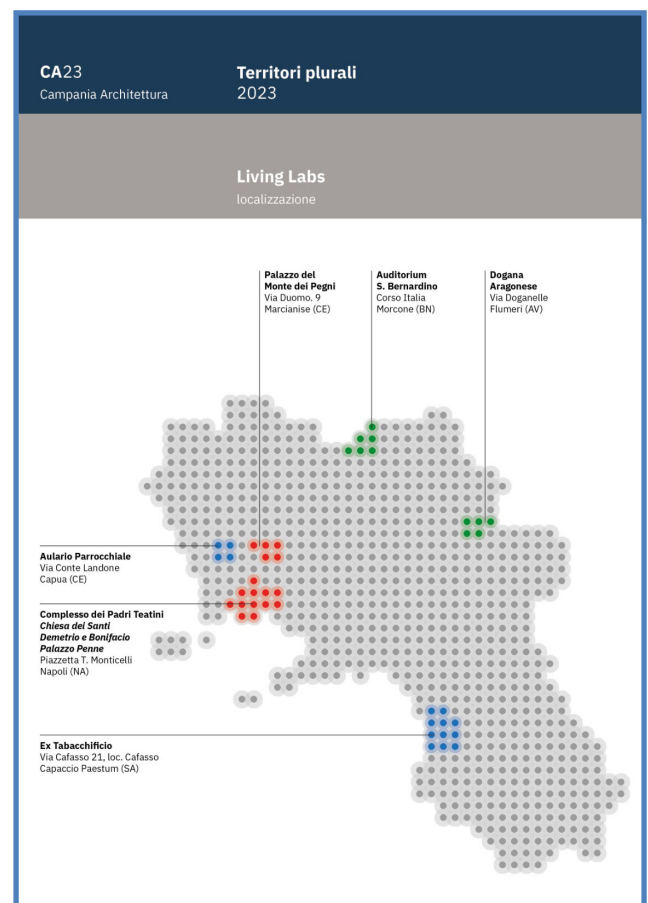
La proposta si articola in tre diverse sezioni che rappresentano luoghi emblematici del territorio regionale, selezionati tra aree urbane, linee di costa ed aree interne, con una scelta che segue le tre importanti linee strategiche di programmazione territoriale che la Regione ha in corso di sperimentazione o di realizzazione e su cui le iniziative del Festival possono aprire un importante momento di riflessione. Dal 2007 sono attivi programmi che riguardano le città medie con popolazione superiore ai 50mila abitanti, come sulla linea di costa è in corso la sperimentazione dei *Masterplan* a partire da quello del Litorale Domitio-Flegreo ai due attivi sulla costa salernitana *Litorale Salerno* e *Cilento sud*. Ed infine le aree interne con le nuove azioni sperimentali di carattere strategico territoriale in corso di progettazione.

Per ognuno dei temi individuati le iniziative del Festival si struttureranno attraverso laboratori di progettazione partecipata (*Living Lab*) dove si attiveranno azioni di conoscenza dei luoghi e del patrimonio di architettura moderna e contemporanea presente, nonché azioni progettuali, attraverso workshop di progettazione partecipata, attività di co-progettazione e accompagnamento alla realizzazione di padiglioni temporanei o interventi di microarchitettura. Napoli, Marigliano, Capua, Capaccio Paestum, Flumeri, Morcone, Salerno i luoghi scelti, confidando nella capacità dell'architettura di essere parte dei processi di conoscenza e trasformazione dei luoghi, rispondendo alle domande di cambiamento con particolare attenzione ai temi della sostenibilità nelle sue diverse espressioni. L'Avviso prevedeva la presenza nel partenariato di un soggetto che si impegnasse a promuovere la conoscenza

e la diffusione dell'architettura contemporanea italiana in ambito internazionale.

La scelta campana è ricaduta sull'*Ecole Nationale Supérieure d'Architecture* Paris-Malaquais, una facoltà di Architettura con sede a Parigi, scelta proprio perché nelle azioni di questo ateneo il tema della partecipazione pubblica nel governo delle trasformazioni urbane è storicamente consolidato. Il progetto di internazionalizzazione prevede una serie di scambi tra la facoltà parigina e quelle napoletane con la partecipazione di studiosi e architetti francesi ai Living labs, seminari e conferenze tematiche organizzate nell'ambito del Festival, una selezione delle mostre delle attività e dei risultati dei Living Labs in Francia presso l'ENSA Paris-Malaquais e l'attivazione di borse di studio per giovani architetti italiani presso l'ateneo parigino.

Le iniziative campane si terranno nelle ultime due settimane di aprile 2023, mentre le iniziative internazionali si concluderanno nel mese di settembre. L'obiettivo è formare



allo sguardo i cittadini, cittadini che nel chiasso delle città o nella quiete dei paesi, imparino a riconoscere il suono degli edifici che li circondano.

## Sud. Il capitale che serve



*“Con una felice battuta, Giuseppe De Rita denuncia che chi si è occupato di Sud è stato condannato alla ‘metrica’, cioè a girare con un metro in mano per misurare la consistenza dei trasferimenti e i divari di PIL”.*

La battuta di De Rita costituisce il filo conduttore di questo bel libro dedicato al Sud: l'ossessione per la quantità dei soldi investiti - una misura ritenuta insufficiente da coloro che si occupano di meridione o al contrario mal

utilizzata o eccessiva rispetto ai risultati raggiunti, da parte di coloro che non hanno a cuore le sorti di questa parte importante del Paese -, costituisce un parametro di giudizio della efficacia delle misure di intervento, spesso l'unico. Come la chiosa del “Sostiene Pereira”, Borgomeo misura la differenza di PIL tra il Sud ed il Centro Nord alla fine di ogni tappa fondamentale che segna il percorso di oltre 70 anni di interventi straordinari del Mezzogiorno, un percorso che delinea con efficace sintesi nel primo capitolo del libro: la

creazione della Cassa del Mezzogiorno nel 1950 appunto, con i suoi primi consistenti investimenti infrastrutturali, la spinta di questa importante struttura tecnica verso un intervento diretto dello Stato nella industrializzazione, la soppressione della Cassa e i nuovi tentativi di sostegno della legge 64/86 e della legge De Vito sulla imprenditorialità giovanile, la nascita della Società Imprenditoria Giovanile nel 1994, l'esperienza dei Patti territoriali, la nuova programmazione e la creazione della Agenzia di Coesione.

Un nuovo paradigma di intervento è quello che ha a cuore l'autore che ha avuto un ruolo di rilievo in alcune delle scelte delineate, il paradigma che anzitutto parta dalla domanda dei territori e non da una generica offerta centralizzata come spesso accade ancora oggi per le enormi risorse programmate: questo paradigma passa attraverso la messa a fuoco di una strategia che metta il divario di cittadinanza, delle condizioni di vita, della qualità delle relazioni sociali più che del divario di PIL come il fattore che misuri il ritardo del meridione rispetto alle parti più sviluppate del Paese e che punti sull'accrescimento di capitale umano come elemento nodale per il suo sviluppo.

La sua lunga esperienza come Presidente della *Fondazione Con il Sud* gli permette uno sguardo sulle positive iniziative sostenute e che racconta in una sorta di efficace *pars costruens* che

costituisce il centro del libro: l'esperienza della Domus de Luna a Cagliari a favore dei ragazzi orfani, la Fondazione Comunità di Messina dove l'esperienza sociale non è disgiunta da impellenti temi connessi all'ambiente o di GOEL in Calabria che opera in un contesto fortemente condizionato dalla 'ndrangheta; e ancora, tra le altre, le azioni che puntano all'efficace utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata, come quelle della Nuova Cooperazione Organizzata in provincia di Caserta, la Cooperativa Sociale Pietra di Scarto a Cerignola o la Cooperativa L'Orsa Maggiore del Rione Traiano di Napoli. Segni di riscatto, germi di cambiamento che partono dalla domanda di servizi, dalla centralità dei bisogni delle persone. Lotta all'usura, emersione del lavoro nero, sostegno alle donne vittime di violenza, gestione ottimale dei beni confiscati, creazione di Case di Comunità, il budget di salute in sperimentazione in Campania: sono alcune delle dieci proposte che l'autore indica alla fine del volume: cose da fare, percorsi da avviare rapidamente e con poco costo; dieci proposte che fanno di questo libro un utile *baedeker* per tutti coloro che si mettono in viaggio attraverso il Mezzogiorno con il proposito di contribuire ad un suo effettivo cambiamento.

O.D.M.



# La riscoperta dei cammini religiosi tra ricerca del sacro e contemporaneo

di Serafina Russo

È in voga una tendenza che è anche un ritorno al passato. La gente è tornata a mettersi in cammino. Sono stati riscoperti i percorsi della spiritualità, quelli che tanti anni fa caratterizzavano i pellegrini. I riflessi positivi sono molteplici: a partire sia dal rilancio per il turismo attraverso la valorizzazione dei territori, sia al benessere psico-fisico dettato anche dalla condivisione e socializzazione che ne deriva. Abbiamo chiesto ad uno storico di fama internazionale, Franco Cardini, professore emerito presso la Scuola Normale Superiore di Pisa, nonché esperto di storia medievale, di indagarne le motivazioni e, più in generale, di spiegarci in che modo il bisogno di fede si manifesta nel nostro tempo.

**Qual è la genesi del pellegrinaggio e perché l'uomo ha iniziato a manifestare la devozione con il cammino, e che riflessioni in chiave moderne si possono fare intorno al concetto di sacro?**

«Una genesi definitiva del pellegrinaggio per tutte le culture del mondo non si può fare. Per quanto sappiamo dalle tracce sia storiche sia preistoriche, la tendenza a muoversi per compiere un pellegrinaggio, e quindi raggiungere un luogo che sia qualificatamente segnato in senso religioso, è una tendenza comune. Lo storico si deve fermare qua, l'antropologo o il teologo possono aggiungere che è una tendenza naturale nella specie umana, o che ha origini addirittura prerazionali e quindi non confrontabili con il nostro tipo di sapere. Per quanto ne sappiamo, il pellegrinaggio è una tendenza universale delle comunità storiche o preistoriche, che si può ragionevolmente definire naturale, cioè corrispondente ad una sorta di istinto innato che prende forme storiche e, a prescindere se note o meno, rispondono ad una generale esigenza di mettersi in contatto con quell'oggetto immateriale e spirituale che l'antropologia religiosa definisce come sacro. Il concetto di sacro è difficilmente definibile. Accettiamo la definizione più originale ed intensa data da uno studioso del sacro come Rudolf Otto: "Il sacro è quello che è assolutamente altro rispetto all'uomo". D'altra parte, questa definizione, antropologicamente molto interessante, cozza con definizioni di tipo teologico che, al contrario, sostengono che nella religione cristiana il sacro non è assolutamente altro rispetto all'essere umano, perché nel divino, così come concepito dal cristianesimo, c'è anche un elemento umano dato dall'incarnazione. Come tutte le discussioni scientifiche, essendo la scienza per sua natura una realtà dinamica, non c'è una conclusione definitiva sul concetto di sacro, definizione che quindi rimane aperta».

**Quali sono i cammini religiosi più importanti in Italia? E al Sud dove la devozione popolare è più viva?**

«In Italia conosciamo cammini anche molto antichi, che appartengono a realtà precristiane. Conosciamo pellegrinaggi in ambito etrusco, celtico, greco che hanno il comune denominatore di appartenere alle religioni che in teologia si definiscono naturali, mentre in antropologia si chiamano religioni a carattere mitico-immanentistico. Rientrano in questo ambito le religioni naturali, ossia le religioni che non sono rivelate. La religione rivelata è qualcosa che ha un punto preciso di inizio che coincide con un evento sovranaturale: l'incontro di Dio con Abramo, l'incarnazione del Cristo, la rivelazione del Corano al profeta Maometto. Dopo il cristianesimo il pellegrinaggio muta di aspetto. Non si tratta più di pellegrinare verso un luogo che è una sorgente di sacralità, come può essere una foresta, una montagna, un lago ossia un luogo dove in qualche modo si ritiene che la divinità si è manifestata attraverso un fenomeno particolare della natura. Ad esempio, le acque che sanano perché sono medicinali contro certe malattie. Nel mondo delle religioni rivelate, cristianesimo, islam ed ebraismo, si fa il pellegrinaggio in luoghi che, a prescindere dalla loro morfologia, sono i luoghi dove la divinità si è manifestata, come il Sinai per gli ebrei, Gerusalemme per gli ebrei e per i cristiani e La Mecca per i musulmani. In Italia, come in tutto il mondo cristiano, non si va in pellegrinaggio soltanto per cercare le tracce della realtà divina, quindi a Roma, ma si va in pellegrinaggio anche per cercare le tracce del passaggio di eventi o di personaggi che hanno dimostrato un rapporto speciale con la divinità. Il luogo dove il santo è sepolto o il luogo dove il santo ha compiuto dei miracoli diventa una sede del pellegrinaggio. Basti pensare alla tomba di San Francesco d'Assisi oppure a Montecassino, la sede di San Benedetto, fino a quei luoghi

dove si è verificata un'apparizione mariana. Le apparizioni della Madonna sono molte e specifiche di certi luoghi come le coste marittime o le montagne. Nei luoghi legati all'immagine mariana avviene un pellegrinaggio che segue una serie di riti eseguiti attorno al luogo consacrato da un'apparizione. Tutti conoscono l'evento della grotta di Lourdes, ci sono eventi simili in molti luoghi dell'Italia meridionale. Nella religione cristiana le apparizioni mariane sono eventi molto frequenti, verificabili alla luce delle testimonianze che hanno lasciato. In alcuni casi le testimonianze sono materiali come un altare, una grotta, un pozzo e in altri casi sono affidate alla testimonianza di esseri umani, magari messa per iscritto, a cui si presta fede. La fede ovviamente è un elemento necessario, si pensi per esempio una sorgente di acqua minerale che risolve certe malattie, le qualità terapeutiche sono verificabili con un esame medico, ma se alla base delle qualità terapeutiche ci sia un miracolo, a ciò ci si crede alla luce della fede e la ragione non serve».

**Nell'attuale momento storico in cui si sta attraversando la *forth revolution*, la riscoperta dei cammini religiosi rappresenta un ritorno ad un "mondo antico". Secondo lei questa tendenza sottende più un bisogno di spiritualità o di identità?**

«Bisognerebbe definire bene i termini di 'identità' e 'spiritualità'. Sono termini molto usati, si può dire anche abusati, ma sono termini che non mettono tutti d'accordo sul piano della sostanza. Ciò detto, bisogna aggiungere che certamente c'è il richiamo ad eventi che in passato venivano conosciuti e fatti oggetto di una fede diffusa senza essere oggetto di dubbio, o quantomeno di dubbio diffuso. Mentre oggi noi siamo una società che ha attraversato un lungo periodo di laicizzazione che adesso presenta traccia di un ritorno verso una dimensione religiosa. Dire che ciò rappresenta un tornare all'indietro nella nostra società non mi trova d'accordo, non si può definire regressivo. È semplicemente una sensibilità nuova che ha anche dei caratteri che si sono presentati in passato. Per me ciò non rappresenta una regressione nel senso negativo del termine. Vuol dire che certe 'possibilità spirituali' che in passato si sono credute superate in realtà non lo erano affatto, erano rimaste sedimentate, anche ad un livello collettivo, e adesso sono riemerse. Nella storia c'è un processo continuo di mutamento e di movimento, ma la storia non è un orologio che va avanti o indietro. Le lancette della storia non le ha nessuno».

**Posto che in epoca moderna e laica la scelta di intraprendere un cammino spirituale può basarsi anche su ragioni culturali, storiche o addirittura sportive, è ipotizzabile un viaggio che sia realmente svincolato dalla fede?**

«Sì, la fede è un fatto di grazia per un cristiano. È la coscienza, non determinata da prove storiche, ma determinata da una convinzione intima: l'incontro tra l'essere umano e Dio nella forma dell'incarnazione del Cristo. Questa è la fede tipica del mondo cristiano, non esportabile. Gli ebrei e i musulmani possono essere molto più religiosi dei cristiani, ma la fede non è la religiosità. La fede sta nel fatto che Dio si sia manifestato e incarnato nella storia. Ha un rapporto specifico con l'incarnazione. Questo non c'è nell'ebraismo o nell'islam, dove c'è l'osservanza della legge, sia essa affidata all'origine divina, o ad un libro sacro come la Bibbia per l'Islam e il Corano per i musulmani. Invece, la fede è caratteristica singolare del cristiano. Se si parla di religione cristiana che ha elementi simili alla religione islamica si parla correttamente, se si parla di fede cristiana che è simile alla fede ebraica e alla fede musulmana, si sbaglia. La fede nell'islam e nell'ebraismo non c'è. C'è l'osservanza della legge che è rappresentata da un libro che è anche giuridico al quale si deve ubbidire. Sono due concetti diversi: la fede è un rapporto extra-umano, superiore a ciò che è umano o naturale, mentre l'osservanza di una legge ritenuta divina afferisce ad una realtà umana, non c'è bisogno di un intervento divino se non quello che sta all'origine della rivelazione del libro, ma una volta che si crede che il libro è rivelato non è la fede, ma il fondamento della legge, che è un'altra cosa».

**"Dobbiamo tenere accesa la fiaccola della speranza che ci è stata donata, e fare di tutto perché ognuno riacquisti la forza e la certezza di guardare al futuro con animo aperto, cuore fiducioso e mente lungimirante. Il prossimo Giubileo potrà favorire molto la ricomposizione di un clima di speranza e di fiducia, come segno di una rinnovata rinascita di cui tutti sentiamo l'urgenza. Per questo ho scelto il motto *Pellegrini di speranza*. Tutto ciò però sarà possibile se saremo capaci di recuperare il senso**



Prof. Franco Cardini -  
Emerito presso la Scuola Normale Superiore di Pisa

**di fraternità universale...» Queste parole sono contenute nella Lettera che il Santo Papa Francesco ha indirizzato a Mons. Rino Fisichella. Il Papa fa anche riferimento alla necessità di superare il dolore, la paura e lo smarrimento che la pandemia ha provocato nei nostri animi, ritrovando ritmi di relazioni personali e di vita sociale. A tal proposito, si rivolge ai fedeli, chiamandoli "pellegrini". Perché?**

«Il pellegrino è uno che si muove verso una realtà che viene definita superiore, un punto di arrivo. L'arrivo verso un perfetto recupero della speranza religiosa, cioè una delle virtù cardinali. Si è cristiani se si hanno tre virtù fondamentali: la fede di cui abbiamo parlato, ossia la fede nel patto con Cristo; la carità che è l'amore di tutti gli esseri umani in Dio e nel nome di Dio; la speranza, che è l'apertura verso un futuro in cui, nella storia, si verificherà l'incontro perfetto di Dio con tutti gli esseri umani, senza distinzione di razza e nemmeno di religione, perché è una forzatura pensare che quest'incontro si verificherà attraverso una cristianizzazione generale di tutto il mondo. Si verificherà un'unione degli esseri umani in Dio, ma non sappiamo come ciò avverrà. Questa è la speranza. Attualmente viviamo anni difficili, abbiamo avuto una pandemia, non sappiamo se è finita. In tutto il mondo c'è una crisi economica e sociale generale, assistiamo ad un grande processo di pauperizzazione e di concentrazione della ricchezza e di conseguenza anche di diffusione dell'ingiustizia sociale, e ciò naturalmente genera tensioni sociali e violenze. C'è una guerra in corso, che potrebbe espandersi, fino a diventare addirittura una guerra mondiale. In questo scenario, avere la speranza è più difficile, e per i cristiani diventa necessaria la preghiera».

**La religione è ancora causa di guerre e conflitti ideologici? Ad esempio, tra Mosca e Kiev, anche la questione dell'indipendenza religiosa dell'Ucraina sembra proseguire in parallelo con la guerra. Che peso ha la religione in questa guerra?**

«Le religioni non sono mai cause di conflitti, l'uso che si può fare della religione – in generale in mala fede - può essere causa di conflitti. Questo è un problema che riguarda gli uomini politici, la loro chiarezza mentale e la loro onestà, non la religione. Le religioni non hanno colpe dei conflitti, al massimo è l'interpretazione scorretta di certi elementi della religione che porta a conflitti. Nel caso dell'Ucraina è molto semplice. L'attuale classe dirigente dell'Ucraina vuole far di tutto per allontanarsi dalla realtà russa, nonostante il legame – anche molto forte - che storicamente ed anche religiosamente c'è. Uno degli elementi del quale è proprio l'ortodossia. La classe dirigente ha provocato una scissione all'interno del mondo ortodosso, obbligando gli ucraini ad allontanarsi dall'ortodossia. Questo per un motivo politico, la religione ortodossa non ha nessuna colpa di questo. La colpa è attribuibile alle gerarchie ortodosse ucraine che si sono piegate ad un gioco politico».







## Fruizione universale e accessibilità: si chiama E.LIS.A. il progetto pilota della Regione Campania

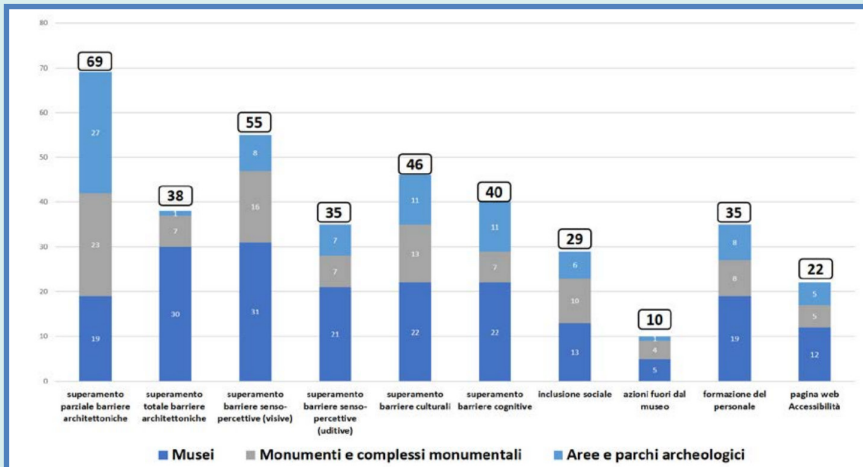


di Manuela Capezio

I Musei non vivono per sé stessi ma per il pubblico che li frequenta. Ed è proprio il pubblico a dettarne le regole, con le proprie aspettative, le esigenze, il bagaglio di esperienze, le aspirazioni e le

emozioni che porta con sé. Uno scrittore turco, Orhan Pamuk, ha detto: *“I musei sono fatti non per essere visitati, ma per essere sentiti e vissuti”*. Per rispondere a tale funzione, culturale e sociale, i musei, i complessi monumentali, i parchi archeologici devono essere innanzitutto aperti e accessibili a tutti. L'articolo 27 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani sostiene che *“ciascuno ha il diritto di partecipare liberamente alla vita culturale della comunità, di godere delle arti e di partecipare al progresso scientifico e ai suoi benefici”*. Il concetto viene rafforzato dalla Dichiarazione di Dresda che conferisce al teatro e alle arti tutte, un ruolo non solo culturale ma anche politico-sociale in quanto *“espressione artistica in grado di stimolare la riflessione e promuovere l'uguaglianza e la democrazia”*. Ancora oggi, ad oltre settanta anni dalla Dichiarazione del 1948, il tema della fruizione universale e dell'accessibilità è fortemente dibattuto e spesso disatteso nei siti e nei luoghi di arte e cultura. Inoltre, per lungo tempo, il tema della fruizione universale ha riguardato il superamento delle sole barriere architettoniche e non ha aperto lo sguardo verso tutti coloro che, per svariati motivi, necessitano non solo di percorsi alternativi, ma anche di strumenti dedicati, come chi ha un deficit uditivo o visivo. Dal grafico si rileva come le azioni per il superamento totale o parziale delle barriere architettoniche (69+38) prevalga sulle altre attività sperimentate. A seguire, la strutturazione di iniziative e strumenti mirati al superamento delle barriere senso-percettive dedicate alla disabilità visiva (55, corrispondenti al 51% sul totale dei luoghi), delle barriere

culturali (46, corrispondenti al 43% sul totale dei luoghi), e delle barriere cognitive (40, corrispondenti al 37% sul totale dei luoghi) superano le attività e gli strumenti introdotti per il superamento delle barriere senso-percettive dedicate alla disabilità uditiva (35, corrispondenti al 33% sul totale dei luoghi), e alla formazione-informazione specifica del personale interno (35, corrispondenti al 33% sul totale dei luoghi). I dati Eurostat dicono che, a fronte di una popolazione disabile



Indagine conoscitiva per la fruizione ampliata nei luoghi della Cultura italiani

in età compresa tra i 15 e i 64 anni di circa il 12,8% della popolazione in Europa, l'87% delle istituzioni culturali non adegua i propri materiali di comunicazione e le proprie strategie di fruibilità alle regole dell'accessibilità e l'82% delle persone con disabilità in Europa dichiara di aver avuto difficoltà di accesso a eventi, a mostre, a musei.

Solo negli ultimi tempi, il tema del superamento delle barriere cognitive e sensoriali è stato affrontato in modo più concreto con la pubblicazione delle Linee guida per i luoghi di interesse culturale. Tuttavia, in Italia, le scarse condizioni di accessibilità costituiscono un evidente ostacolo alla partecipazione culturale: solo il 9,3% delle persone con disabilità va al cinema, a teatro, ai concerti o nei musei (contro il 30,8% degli abili). Nel 2019 dichiaravano di essere accessibili per le persone con limitazioni gravi solo il 37,5% dei musei italiani, il 20,4% prevedeva supporti per i non

vedenti; solo il 17,3% delle strutture culturali garantiva un biglietto gratuito o ridotto alle persone disabili. Nello stesso anno l'UE ha varato una “nuova agenda culturale” incentrata sul concetto di fruizione per tutti e proprio sull'apertura alla disabilità, perseguita attraverso un cambio di prospettiva che mette sullo stesso piano i diversamente abili e l'intera comunità. A supporto dei buoni propositi, sono indispensabili impegno costante e finanziamenti adeguati a far sì che l'inclusione culturale sia effettiva, coniugando politiche nazionali e iniziative locali e regionali. In questo solco, a partire dal 2021, in piena crisi emergenziale pandemica, è stato realizzato dalla Regione Campania – Assessorato alla Scuola, alle Politiche Sociali e alle Politiche Giovanili, con il contributo della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ufficio per le Politiche in favore delle persone con disabilità, il progetto E.LIS.A. – Enjoy LIS Art che ha totalmente ripensato l'accessibilità e la fruizione di luoghi d'arte unici al mondo. Attraverso contenuti multimediali accessibili e universali, E.LIS.A. ha realizzato

percorsi museali guidati in LIS o IS, sottotitolati in italiano e in inglese, fruibili mediante differenti tipologie di supporti digitali: totem, palmari, corner multimediali. I contenuti adatti a tutte le fasce di età, facili da apprendere, gestire e da utilizzare sia per bambini sia per adulti consentono oggi di visitare il Museo Archeologico Nazionale di Napoli, il Museo e Real Bosco di Capodimonte, il Parco Archeologico di Pompei e i suoi Siti minori (Villa Arianna, Villa San Marco, Villa Poppea, Villa Regina). E.LIS.A. è, in tal senso, un progetto di inclusione sociale che avvicina le persone affette da ipoacusia all'arte attraverso la Lingua dei Segni, è un progetto complesso e ambizioso che, coniugando cultura e inclusione, ha sviluppato percorsi di visita ai poli museali nel segno della progettazione e fruizione universale dei contenuti culturali a vantaggio...

[continua sul sito www.poliorama.it](http://www.poliorama.it)

## Agenda 2030: la Campania e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile

segue dalla prima

– Progetto “Borgo 4.0” che rappresenta il coordinamento tra strategia di azioni di ricerca e sviluppo, di innovazione tecnologica, sperimentazione di nuovi modelli e di nuove tecnologie della mobilità. “Borgo 4.0” coinvolge 54 imprese, le cinque università campane con i centri di ricerca pubblici ed il Cnr, in un piano complessivo di investimenti di oltre 76 milioni di euro. Tutto bene, tutto bello? Il libro dei sogni è diventato realtà? Macché, la «tempesta perfetta» che si è abbattuta sull'Europa (pandemia, guerra in Ucraina, alta inflazione per l'impennata delle materie prime, recessione alle porte) allontana l'Italia e la Campania dagli Sdgs, gli obiettivi di sviluppo sostenibile di Agenda 2030. Nonostante considerevoli sforzi e alcuni progressi conseguiti nel periodo 2015-2019, molti Paesi sono in ritardo nel raggiungimento della gran parte dei target per ciascun Sdg atteso per il 2030. Di conseguenza, nel settembre 2019, durante l'High-Level Political Forum (HLPF) on Sustainable Development svoltosi a New York, il Segretario Generale delle Nazioni Unite António Guterres ha invitato tutti i settori della società a mobilitarsi per un nuovo “Decennio d'Azione” (Decade of Action) che possa accelerare l'implementazione dell'Agenda 2030 attraverso una maggiore leadership, più investimenti e l'attuazione di soluzioni più efficaci nel perseguire gli Sdgs a livello globale; una maggiore considerazione delle transizioni necessarie a supporto della sostenibilità dello sviluppo nelle politiche, nei bilanci, nelle istituzioni e nei quadri normativi di governi, città e autorità locali; un maggiore attivismo della società civile e di tutti gli stakeholder che sostenga le necessarie azioni di cambiamento.

Questo endorsment ha di certo portato ad una maggior sensibilizzazione delle parti interessate in merito alla necessità di impegnarsi maggiormente nell'attuazione dell'Agenda 2030. Ma nonostante il monito di Guterres, le cose non sono migliorate. Se prima del 2019 il peggioramento riguardava cinque obiettivi: povertà, pulizia delle acque, salute dell'ecosistema terrestre, pace e giustizia e cooperazione internazionale, nel 2022, stando agli indicatori di sostenibilità elaborati da Asvis (l'Alleanza italiana

per lo sviluppo sostenibile), solo due degli obiettivi risultano in miglioramento: energia pulita e accessibile, lavoro e crescita economica. Il PNRR costituisce un grande strumento per centrare i Sdgs, è stato pensato e costruito anche per questo. Ma i dati di dicembre 2022 ci dicono che il PNRR è in affanno, che si spenderanno solo 12-13 miliardi dei 22 previsti per quest'anno (all'inizio erano 34) e che il suo flop rischia di far affondare definitivamente anche l'Agenda 2030. Altro tema è la conoscenza dell'Agenda e dei suoi obiettivi. In un report dello scorso maggio, solo il 42% degli studenti italiani ne ha sentito parlare e solo il 15% ha affrontato il tema a scuola. Bisogna ovviamente fare di più come dicono con crudezza queste percentuali, ma occorre anche chiarire bene di cosa si parla. Molti cittadini associano la sostenibilità ai temi ambientali e non a quelli di giustizia ed equità sociale. Occorre allora una campagna informativa rivolta a studenti e cittadini per innescare un cambiamento perché Agenda 2030 è anche quello che mangiamo, che acquistiamo, quello che facciamo nei nostri posti di lavoro, in famiglia e nelle comunità in cui viviamo.

La Campania è in ritardo su questo punto, ferma ad accordi fatti tra il 2017 e il 2019 con ministero dell'Ambiente e università campane. Lavoro e ambiente erano le due questioni più urgenti indicate dai cittadini della Campania. Secondo una rilevazione realizzata da Ipsos nel 2019, la metà dei campani (50% contro il 43% degli italiani) ritiene prioritarie le problematiche legate a occupazione ed economia e il 37% degli abitanti della regione rispetto a una media nazionale del 28% è preoccupato per l'ambiente e il territorio. Nella lista delle necessità seguono poi la mobilità (33%), la sicurezza (25%), le istituzioni (23%), il welfare (21%), l'immigrazione (2%). Inoltre, la valutazione sulla qualità della vita in Campania è decisamente negativa: così la giudica il 59% dei residenti contro il 35% degli italiani. La nota di aggiornamento del documento di programmazione economica e finanziaria 2020-2022, approvato da giunta e Consiglio regionale a fine 2019, ha attualizzato alcuni interventi relativi alle azioni di salvaguardia dell'ambiente, potenziamento della mobilità,

intensificazione della lotta allo spreco alimentare, incentivazione delle politiche di sostegno della biodiversità zootecnica, attivazione di azioni per la formazione permanente e la certificazione delle competenze, sostegno e promozione di attività di integrazione, inclusione e sviluppo socio-antropologico favorendo reti e partenariati nel terzo settore.

La Campania fino a oggi ha fatto passi in avanti sui Goal (Salute), (Infrastrutture e innovazione), (Produzione e consumo responsabili), (Giustizia ed istituzioni). Andamenti negativi vengono invece misurati nei Goal (Povertà), (Istruzione), (Acqua pulita e servizi igienico sanitari), (Città e comunità sostenibili). Quanto manca alla Campania per centrare alcuni target quantitativi dell'Agenda 2030? Secondo l'Asvis si registrano allontanamenti su molti target. Tra questi, quelli relativi alle persone a rischio povertà, ai feriti per incidenti stradali, alla quota di laureati, al gap occupazionale di genere, all'efficienza delle reti di distribuzione dell'acqua, ai consumi finali lordi di energia, al tasso di occupazione, alla quota di Neet, alle disuguaglianze del reddito disponibile, ai posti-km per abitante offerti dal trasporto pubblico locale e alla produzione di rifiuti urbani. In Città Metropolitana di Napoli si registrano degli andamenti tali da permettere il raggiungimento di due soli obiettivi: l'efficienza delle reti idriche (aumentata di 8,8 punti percentuali), e i consumi di energia elettrica (diminuiti del 5,0% negli ultimi cinque anni). Al contrario c'è una tendenza al peggioramento per diversi target: il divario occupazionale di genere e i superamenti del valore limite giornaliero delle PM10 sia nel breve sia nel lungo periodo; la produzione di energia rinnovabile che negli ultimi cinque anni aumenta di solo 0,3 punti percentuali; l'incremento di consumo di suolo annuo, che passa da 2,3 a 2,2 ha per 100mila abitanti. Le maggiori criticità si registrano per quattro target: il tasso di feriti per incidente stradale, la quota di NEET e i posti-km per abitante offerti dal trasporto pubblico locale che presentano un andamento negativo sia nel breve sia nel lungo periodo. Anche il tasso di occupazione negli ultimi 15 anni si è mosso in direzione contraria a quella prevista dal target, essendo diminuito di 4,1 punti percentuali. ■



## Theory of Change: framework per guidare l'implementazione ed il monitoraggio del cambiamento

di Gaetano Di Palo

In questo periodo di particolare sollecitazione verso l'uso corretto, intelligente ed efficace delle risorse appare necessaria l'adozione di approcci in grado di esplicitare in maniera chiara e convincente le ragioni alla base delle scelte strategiche e progettuali e l'uso di tecniche capaci di disegnare *framework* organizzativi e gestionali logicamente strutturati, resistenti e dinamici al servizio di interventi di ampio respiro, atti a generare valore e ad elevato impatto sociale.

*Theory of Change* è una metodologia di analisi ed indagine applicata con particolare successo nel campo della ricerca e degli interventi in campo sociale, ed utilizzata in special modo per programmare, implementare e valutare interventi e progetti che intendono promuovere e sviluppare processi innovativi attraverso la partecipazione e il coinvolgimento di attori tanto interni quanto esterni all'organismo che intende promuoverli.

La *Teoria del Cambiamento* consiste in un processo partecipativo in cui più parti interessate in una attività di pianificazione declinano ed articolano i loro obiettivi di medio-lungo termine ed individuano i presupposti e le condizioni che ritengono più opportune – e talora necessarie – per il loro conseguimento. Queste assunzioni e condizioni vengono poi concatenate in maniera logico-sequenziale e quindi configurate, in un rapporto *causa-effetto*, come risultati intermedi e finali. Ogni singolo micro-intervento è quindi collegato a un risultato ben definito che confluisce in un *framework* causale, il quale di fatto rappresenta la scansione logica (e poi anche *grafica*) della complessa serie di micro-attività necessarie per ottenere il *cambiamento*.

L'idea di base consiste dunque nell'esplicitare come gli interventi complessi vengano costruiti in termini di singole attività che verranno intraprese e di quale livello di successo di ciascuna di esse sarà necessario affinché ogni singolo risultato ottenuto possa produrre l'impatto finale previsto. *Theory of Change* è dunque il processo decisionale partecipativo, contestualizzato e condiviso, ma è anche il *framework concettuale* la cui mappa operativa accompagnerà l'implementazione ed il monitoraggio delle azioni decise.

Nell'approccio così descritto vengono delineati i diversi tipi di operazione inerenti ad un programma o iniziativa

che portano a risultati che vengono a loro volta delineati e collocati logicamente in una vera e propria *mapa* nel *framework* causale dei risultati. Il *framework* causale, dunque, diviene un vero e proprio modello di riferimento sul quale sperimentare modalità di programmazione, ma soprattutto di conduzione delle attività, verificare possibili assunzioni e testare le diverse ipotesi a confronto. In virtù di tali ragionamenti e simulazioni sarà possibile identificare quali singole attività ed azioni produrranno al meglio i risultati attesi per l'appunto sequenzialmente rappresentati dal modello *causale* stesso.

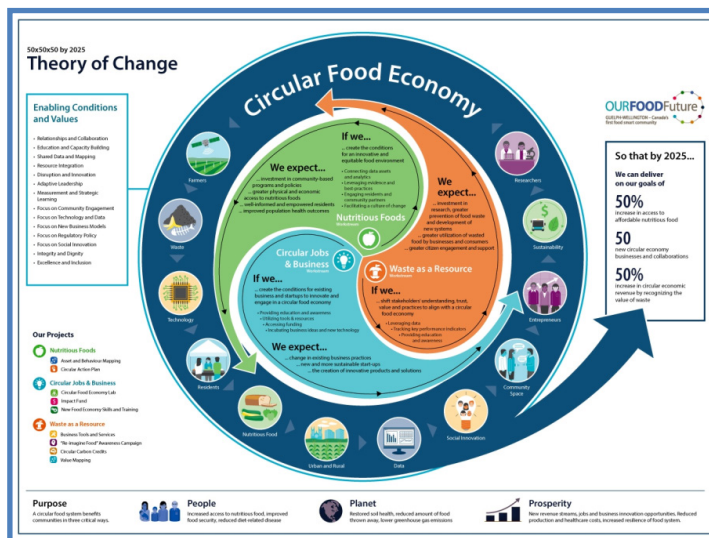
Il ricorso ad un modello grafico e/o infografico della *Teoria del Cambiamento* è molto frequente sia in letteratura che nella pratica, sebbene si ritiene sia sempre indispensabile che questo venga anche accompagnato da una narrazione che illustri la logica del *framework*.

La *ratio* della teoria del cambiamento si basa quindi principalmente sulle connessioni logiche tra i vari risultati concatenati e soprattutto sulla necessità del conseguimento

possano ragionevolmente essere raggiunti. Questo tipo di approccio consente la verifica *ex ante* di diversi *percorsi causali* da intraprendere per ottenere gli obiettivi di medio-lungo termine attesi: e cioè il *cambiamento*. Un *percorso* è costituito dalla sequenza dei risultati intermedi che devono ottenersi per raggiungere l'obiettivo finale a lungo termine. I percorsi sono rappresentati da catene di risultati collegati, che procedono dai primi risultati fino a quelli a lungo termine e finali. Nelle attività più complesse possono svilupparsi più *percorsi* che, pur rispettando la logica sequenziale, rappresentano la logica causale di più interventi ed attività. In tal caso, senza alterare la concettualizzazione sinora descritta, ne conseguiranno dei *reticoli* laddove in più percorsi (paralleli, incidenti ed intersecanti) ogni livello del percorso riproduce la catena dei risultati che devono riscontrarsi per conseguire l'obiettivo successivo. Sotto il profilo metodologico è di estremo interesse nel processo di creazione dei percorsi logico-sequenziali l'applicazione della cosiddetta "*mappatura a ritroso*", la quale prende spunto dall'analisi dei risultati a lungo termine attesi per poi procedere *all'indietro* fino a giungere ai primissimi risultati che costituiscono le precondizioni del cambiamento. Tale approccio alla pianificazione, a ben vedere, sposta il baricentro del processo dall'analisi dalle attività da svolgersi per consentire il conseguimento di determinati obiettivi alla individuazione delle precondizioni necessarie affinché il risultato a lungo termine venga raggiunto. Sovente più precondizioni coesistono, necessariamente in forza di una logica sequenziale ovvero per ragioni esterne al/i percorso/i (si pensi all'adeguatezza del dettato normativo specifico, o alle dinamiche del mercato del lavoro o dei servizi sociali) e quindi nel *framework causale* dei risultati è opportuno raggruppare alcune precondizioni in *cluster*. Il *cluster* quindi delinea un insieme di che concettualmente non soltanto vi appartengono, ma che in qualche

maniera interagiscono logicamente tra loro, operando di fatto come una *precondizione congiunta* in favore dei risultati attesi situati successivamente lungo la sequenza nel *framework* logico-casuale.

[continua sul sito www.poliorama.it](http://www.poliorama.it)



Un caso di Theory of change applicata al Circular food economy

di uno per raggiungerne quello/i successivo/i. Le ipotesi ed assunzioni sottostanti al modello *Theory of Change* spiegano il fondamento contestuale e concettuale della teoria e sono accompagnate da una rigorosa analisi sulla *plausibilità* del modello in sé e sulla probabilità che gli obiettivi dichiarati

## PNRR e sostenibilità ambientale: il nuovo Programma Nazionale per la gestione dei rifiuti

La scorsa estate il Ministero della Transizione Ecologica ha emanato rispettivamente i decreti per l'adozione della "Strategia nazionale per l'economia circolare" (DM n. 259 del 24/06/2022) e per l'approvazione del "Programma Nazionale per la gestione dei rifiuti" (DM n. 257 del 24/06/2022). La Strategia nazionale per l'economia circolare è un documento programmatico all'interno del quale sono state individuate le azioni, gli obiettivi e le misure che si intendono perseguire nella definizione delle politiche istituzionali volte ad assicurare un'effettiva transizione verso un'economia di tipo circolare.

È prevista anche l'adozione di una specifica strategia sulla plastica, lo sviluppo di nuovi sistemi di responsabilità estesa del produttore e di un apposito organismo di vigilanza, un rafforzamento dello strumento dei Criteri Ambientali Minimi e della decretazione cosiddetta *end of waste* (fine dei rifiuti) oltre alla accelerazione dei processi di digitalizzazione. Come è noto, per economia circolare si intende un nuovo modello di produzione e consumo volto all'uso efficiente delle risorse e al mantenimento circolare del loro flusso. Con la Strategia nazionale per l'economia circolare, la SEC, il Governo vuole perseguire la definizione delle politiche istituzionali per assicurare un'effettiva transizione verso un'economia di tipo circolare. Infatti, la SEC definisce nuovi strumenti per potenziare il mercato delle materie prime seconde e costituisce uno strumento fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica al 2035. Per raggiungere questi obiettivi è indispensabile trasformare i modelli produttivi attualmente in funzione. La SEC individua 5 modelli di business per un sistema produttivo coerente con l'economia circolare: 1) filiera circolare fin dall'inizio, accesso a materiali derivanti dai rifiuti, a materie prime rinnovabili, riciclabili o biodegradabili; 2) recupero e riciclo, eliminazione del concetto del rifiuto da smaltire; 3) estensione della vita del prodotto, sviluppare prodotti che possano durare a lungo, mettendo a disposizione servizi,

aggiornamenti e parti di ricambio; 4) piattaforma di condivisione per mettere in contatto proprietari di beni di consumo e utenti interessati a usarli; 5) prodotto concepito come servizio, nel senso che il consumatore diventa utente, le imprese mantengono la proprietà del prodotto e lo offrono a uno o più utenti tramite accordi basati sulle prestazioni. Per quanto riguarda invece il Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti, in sigla PNGR, i macro-obiettivi individuati sono sei.

Il primo è la riduzione del divario di pianificazione e di dotazione impiantistica tra le diverse Regioni, perseguendo il progressivo riequilibrio socio-economico e la razionalizzazione del sistema impiantistico e infrastrutturale secondo criteri di sostenibilità, efficienza, efficacia ed economicità per corrispondere ai principi di autosufficienza e prossimità.

Il secondo obiettivo è quello di garantire il raggiungimento degli obiettivi di prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti e di riduzione dello smaltimento, tenendo conto anche dei regimi di responsabilità estesa del produttore per i rifiuti prodotti.

Il terzo è razionalizzare e ottimizzare il sistema impiantistico e infrastrutturale attraverso una pianificazione regionale basata sulla completa tracciabilità dei rifiuti e la individuazione di percorsi che portino nel breve termine a colmare il gap impiantistico mediante la descrizione dei sistemi esistenti con l'analisi dei flussi. Ma anche sostenere la contestuale riduzione dei potenziali impatti ambientali, da valutare anche mediante l'adozione dell'analisi del ciclo di vita di sistemi integrati di gestione dei rifiuti.

Il quarto consiste nel garantire una dotazione impiantistica con elevati standard qualitativi di tipo gestionale e tecnologico.

Il quinto è orientato a promuovere la gestione del ciclo dei rifiuti che contribuisca in modo sostanziale al raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica. Infine, il sesto e ultimo macro-obiettivo del PNGR è quello di definire le azioni prioritarie per

promuovere la comunicazione e la conoscenza ambientale in tema di rifiuti ed economia circolare. Obiettivo precipuo del PNGR è quello di fare in modo che entro il 2035 non più del 10% dei rifiuti urbani vengano smaltiti in discarica. Il documento pubblicato dal Mite consta di ben 12 paragrafi, nell'ambito dei quali vengono rispettivamente descritti in maniera puntuale:

- Finalità e contesto del programma.
- L'Italia nel quadro europeo in materia di rifiuti: i target europei e nazionali per il PNGR.
- Obiettivi generali e macro obiettivi da perseguire.
- Quadro conoscitivo: dati di produzione, impianti, flussi impiantistici e gap.
- Gestione dei rifiuti urbani e ricognizione impiantistica.
- Gestione dei rifiuti speciali e ricognizione del quadro impiantistico.
- Produzione e gestione di specifiche tipologie di rifiuti speciali e ricognizione del quadro impiantistico.
- Flussi di rifiuti omogenei strategici e azioni per colmare i gap.
- Criteri e linee strategiche per l'elaborazione dei piani regionali.
- Criteri per la definizione delle macroaree.
- Piano nazionale di comunicazione e conoscenza ambientale in tema di rifiuti e di economia circolare.
- Monitoraggio del programma.

Come è facile intuire, il Programma nazionale di gestione dei rifiuti costituisce uno dei pilastri strategici e attuativi della Strategia nazionale, trattandosi di uno strumento di indirizzo per le Regioni e le Province autonome nella pianificazione e gestione dei rifiuti, preordinato a orientare le politiche pubbliche e incentivare le iniziative private per lo sviluppo di un'economia sostenibile e circolare.

M.C.

[continua sul sito www.poliorama.it](http://www.poliorama.it)



# Mappa dei sapori d'Italia, la Campania è al primo posto per numero di prodotti agroalimentari tradizionali

Sono 580 le specialità alimentari campane ottenute secondo regole tradizionali che sopravvivono alla prova del tempo puntando sui valori dell'identità, della biodiversità e del legame con i territori. La Campania è prima davanti a Toscana e Lazio



Bebè di Sorrento

di Valeria Mucerino

Spesso si usa l'espressione "viaggio nei sapori" senza soffermarsi troppo sul reale significato delle parole. Un po' come quando si legge di un evento che ha avuto luogo "nella meravigliosa cornice", locuzione talmente abusata da far perdere di vista quanto sia effettivamente meravigliosa la cornice. Ma quello nei "sapori" è un "viaggio" che coinvolge tutti i sensi e parla di territori, di comunità e di tradizioni che sopravvivono alla prova del tempo. È l'odore della cipolla ramata della genovese che anche se sei a Timbuctu ti trasporta di colpo a Napoli. È un'esperienza che, boccone dopo boccone, si fissa nel cervello e rientra a pieno titolo in ciò che si sa e non potrà essere facilmente dimenticato.

Una conoscenza che, però, non può vivere solo nel ricordo di una piccola cerchia di produttori delle aree interne, ma che, a dispetto di alcune tradizioni enogastronomiche che negli ultimi trenta anni rischiavano di andare perdute in favore di modelli produttivi incentrati più sulla redditività che sulla qualità, vive oggi una seconda vita in nome di una rinnovata consapevolezza dei consumatori sull'importanza di uno stile di vita gastronomico che presti maggiore attenzione ai temi della sicurezza alimentare e della salvaguardia ambientale e non stia solo dietro alle mode del momento. È in difesa di questo immenso patrimonio che, con il D.M. 350/99, il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, di concerto con le Regioni, ha realizzato una mappa di sapori composta da 5.450 specialità made in Italy ottenute secondo regole tradizionali protratte nel tempo per almeno 25 anni (Ventiduesima revisione dell'elenco dei PAT è stata pubblicata sulla GU Serie Generale n. 67 del 21/03/2022 - Suppl. Ordinario n. 12).

censiti, la Calabria (269), la Lombardia (268), la Sicilia (269), la Sardegna (222), il Trentino-Alto Adige (207), il Friuli-Venezia Giulia (181), il Molise (159), le Marche (154), l'Abruzzo (148), la Basilicata con 211, l'Umbria con 69 e la Valle d'Aosta con 36.

Un primato questo, di cui i campani erano certi anche prima di vederlo scritto nero su bianco (modestia a parte). Ma che restituisce un elenco fatto di prodotti tutti da scoprire. Infatti, se non sapete di cosa parliamo quando parliamo del "Bebè di Sorrento" corriamo subito ai ripari: non si tratta di un piccolo umano, bensì di un gustoso formaggio di latte vaccino a pasta semi-cotta e filata che prende il nome dalla sua forma che ricorda un neonato in fasce. E se vi trovate a passare per Caggiano e vi propongono il "Pasticcio caggianese" state per assaporare una torta rustica tipica della zona del Vallo di Diano dal gusto deciso e intenso per la presenza di prosciutto, formaggi e carne. Mentre se da bere volete provare il "Nassanino" tipico del Cilento, si tratta di un prelibato liquore ratafià che prevede l'infusione, per circa 10-15 giorni in alcool a 95°, delle bucce di fichi d'India da diluire in uno sciroppo preparato con acqua e zucchero di canna. Chi non ha mai sentito parlare della "Fleppa"? Un insaccato quasi in via d'estinzione che, in periodi di maggiore povertà, si consolidò in provincia di Napoli, in particolare nella zona del Acerrano-Nolano. La fleppa si ottiene dai pezzi di scarto della lavorazione del maiale: milza, polmone, viscere, miscelati a notevole quantità di sugna e spezie essiccate e insaccati nelle vesciche stesse del maiale, precedentemente trattate con bucce di arancia e mandarino e stagionate per circa 20-30 giorni. Per contorno poi potremmo prendere il "Cardillo", un'erba spontanea, vivace, corrispondente alle specie del genere *Sonchus asper* (nel Sannio) o *oleraceus* (Irpinia); o anche i "Curciell' a Callariell", peperoni tondi essiccati al sole e di colore rosso del comune di San Nicola Baronio, in provincia di Avellino.

E se non è ancora abbastanza è sempre il momento giusto per un piatto di papaccelle o di patate nere del Matese, per poi concludere il banchetto con una bella fetta di "migliaccio" napoletano (molto più famoso dei prodotti già citati ma semplice e buono come poche cose). La lista è ancora lunga e chi ha voglia di intraprendere questo viaggio nei sapori della Campania può prepararsi, con tanto di coltello e forchetta alla



Fleppa dell'Acerrano-Nolano



Papaccelle



Pasticcio Caggianese

mano, a consultare tutti e 580 prodotti agroalimentari della nostra tradizione che potete trovare sul nostro sito: [www.poliorama.it](http://www.poliorama.it).

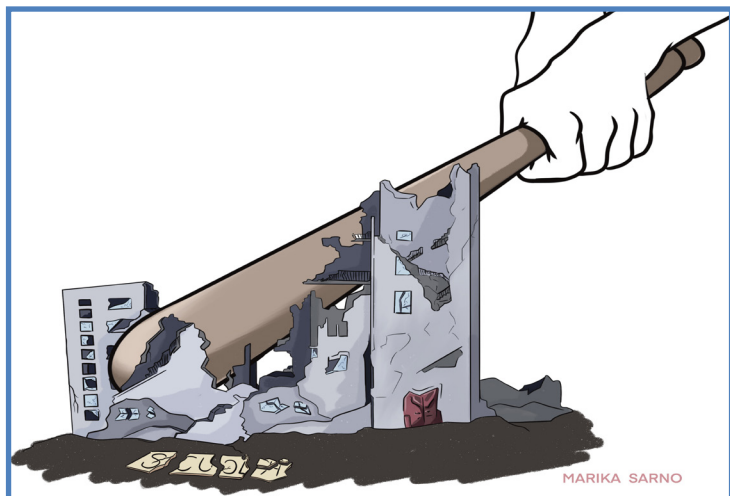
DATI REGIONE CAMPANIA						
Tipologia Prodotti Alimentari Tradizionali	N. Totale	Provincia di Avellino %	Provincia di Benevento %	Provincia di Caserta %	Provincia di Napoli %	Provincia di Salerno %
Bevande analcoliche, distillati e liquori	21	19%	14%	14%	19%	33%
Carni (e frattaglie) fresche e loro preparazione	61	30%	13%	15%	18%	25%
Formaggi	60	25%	18%	22%	13%	22%
Grassi (burro, margarina, oli)	5	0%	60%	0%	20%	20%
Prodotti vegetali allo stato naturale o trasformati	240	24%	23%	12%	24%	18%
Paste fresche e prodotti della panetteria, della biscotteria, della pasticceria e della confetteria	123	18%	24%	7%	34%	16%
Prodotti della gastronomia	38	16%	8%	5%	45%	26%
Preparazioni di pesci, molluschi e crostacei e tecniche particolari di allevamento degli stessi	9	0%	0%	0%	56%	44%
Prodotti di origine animale (miele, prodotti lattiero caseari di vario tipo escluso il burro)	23	30%	17%	35%	13%	4%

#### PAT- Percentuale di distribuzione sul territorio

Una mappa ricca e curiosa in cui, dietro ogni prodotto, si cela una storia, una cultura ed una tradizione da tutelare con tutti gli strumenti necessari, puntando sui valori dell'identità, della biodiversità e del legame con i territori. Ed è proprio in questa sfida a suon di sapori e tradizioni che, percorrendo lo stivale in lungo e in largo, la Campania si posiziona al primo posto con ben 580 specialità, davanti a Toscana (464), Lazio (456), Emilia-Romagna (398) e il Veneto (387), davanti al Piemonte con 342 specialità e alla Liguria che può contare su 300 prodotti. A ruota tutte le altre Regioni: la Puglia con 329 prodotti tipici



# Facciamola a pezzi: la Scuola a scartamento differenziato delle Regioni



di Alessandro Coppola

Che cosa meravigliosa, che fatto straordinario, che idea mirabolante! Ogni regione – anche, e soprattutto, sulla scuola – da domani mattina pensa per sé. Ti svegli e, senza decreti attuativi né circolari esplicative né elaborazioni epistemologiche della bozza di disegno di Legge “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”, capisci, in sintesi, che ognuno va per conto suo e, tra cattedre, Lim, banchi, alunni e programmi, fa da solo.

Finalmente ci siamo, dallo scorso 8 novembre è iscritto ai lavori parlamentari il piano di regionalizzazione della scuola italiana. Dalla idea orrida di una scuola distrutta, mortificata, minata nelle sue fondamenta a quella di riforme mai attuate, scivoliamo, tristemente, all’idea di una scuola parcellizzata, definitivamente fatta a pezzi. Nel senso proprio del termine, il mantra è ormai frantumazione, spezzettamento, polverizzazione. Insomma, una genialata non proprio buttata lì a caso.

Cioè, nella culla della civiltà, del patrimonio dell’arte e della cultura, delle scienze e dell’intelletto, ad un certo punto, si fa largo un disegno sul cui foglio bianco si sono cimentati artisti da Gelmini, a Bussetti, poi Bianchi e adesso Calderoli

e Valditara, la nazionale italiana degli esperti di istruzione e pure di merito. Per l’articolo 117 della Costituzione italiana, mentre sono di competenza esclusiva dello Stato “*le norme generali sull’istruzione*” (secondo comma), “*sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: ..... istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale, ...*” (terzo comma).

Ed infatti: “*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell’articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119*”.

Risalente agli inizi del 2019, la proposta avanzata da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna prende corpo, per organizzare il sistema educativo in funzione della disponibilità economica di ogni singola regione. Tenuto conto dell’articolo 116 della Costituzione, modificato dalla riforma del Titolo V del 2001, che consente a ciascun ente regionale di negoziare particolari e specifiche condizioni di autonomia, la spinta è regionalizzare l’intero sistema scolastico, differenziando i contesti territoriali in materia di offerta didattica e programmi educativi, trattamento economico del personale scolastico, criteri per la selezione delle risorse e dello scorrimento delle graduatorie.

In altre parole, lo scenario proposto intende creare sistemi scolastici differenziati, basati sulle risorse economiche delle singole regioni e senza tener conto del principio di unitarietà e coesione del sistema di istruzione per il paese: investimenti in strutture e ambienti di apprendimento disgiunti, inquadramenti contrattuali del personale su base regionale; retribuzioni differenti, sistemi di reclutamento e di valutazione disuguali, percorsi educativi diversificati.

Nei luoghi di presidio della cultura, della democrazia e dell’umanità, dove ciascuno, dai saperi e dalla conoscenza, dovrebbe imparare a comprendere e includere le differenze,

si prospetta un’idea dell’istruzione non più armonica e indivisibile bensì fondata - esclusivamente - sulla differenza.

I principi fondanti della Costituzione che impegnano lo Stato ad assicurare un pari livello di formazione scolastica e di istruzione a tutti, con particolare attenzione alle aree territoriali con minori risorse disponibili e alle persone in condizioni di svantaggio, diventano di colpo secondari rispetto alle esigenze di un decentramento amministrativo e culturale del paese, già fortemente gravato da forti squilibri territoriali, economici e sociali. La partita sulla regionalizzazione dello Stato avrebbe dovuto lasciar fuori la scuola ed invece pare che proprio dalla scuola si parta, senza salvaguardare l’unità e l’identità culturale del sistema nazionale dell’istruzione e della ricerca, senza assicurare un sistema di reclutamento uniforme, senza garantire la tutela della radice indistinta degli ordinamenti statali, dei percorsi curricolari e del modello di governo delle istituzioni scolastiche autonome.

Anziché privilegiare il tema di come migliorare il sistema di reclutamento del personale della scuola, cioè chi entra nelle classi dei nostri figli, passiamo a decidere chi gestirà il reclutamento dei docenti a livello regionale.

Anziché mettere mano al bilancio dello Stato per decretare maggiori risorse sul personale della scuola o incrementare gli investimenti sull’edilizia e sulle attrezzature scolastiche passiamo alle intese regionali sugli stipendi e sulle carriere degli insegnanti. Anziché lavorare sui programmi per migliorare e adeguare la didattica agli strumenti di apprendimento di una civiltà evoluta passiamo, con la pretesa di valorizzare peculiarità e caratterizzazioni locali, a riscrivere ogni materia disciplinare antergando la parola territorio al concetto di sapere.

Ipotizzare trenini locali, porti e infrastrutture a misura LEGO, ecosistemi produttivi, energetici e ambientali a km 0 è questione discutibile nel terzo millennio, un po’ come i mondiali in Qatar. Ridurre la lingua italiana o la matematica, la chimica e la fisica, il greco e il latino, la storia, la filosofia, l’informatica, le lingue straniere a meri oggetti della contesa sull’istruzione indivisa è opzione insopportabile. Un po’ come cercare Maradona nei dribbling di Mbappé o un fuoriclasse al MIM.

## Assistenti sociali: i fondi per il miglioramento dei servizi comunali puntano ad un rafforzamento delle risorse umane

segue dalla prima

L’investimento previsto in tema di inclusione e coesione nel PNRR, per il Mezzogiorno ammonta a 19,81 miliardi in totale, valore che corrisponde al 39,4% delle risorse totali. Gli interventi previsti saranno poi da coordinare con quanto già immaginato all’interno del Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023 e andranno a supporto di quanto previsto dalla programmazione europea per il periodo 2021-27. I programmi attivati sono diversi: in tema di servizi sociali, rilevanti sono il Fondo Sociale europeo Plus (FSE+), principale strumento a disposizione dei paesi europei per investire nelle persone, e il Fondo Europeo di sviluppo Regionale (FESR), il quale finanzia operazioni di rafforzamento di coesione economica, sociale e territoriale dell’UE, attraverso l’attuazione di programmi specifici adottati dagli enti locali. Le risorse che saranno destinate all’Italia, per il periodo 2021-27, ammontano a circa 43,5 miliardi. Tra gli obiettivi del nuovo ciclo di investimenti dell’UE, quello del potenziamento dei servizi sociali costituisce infatti un punto fondamentale: il sostegno delle persone a rischio di povertà, la lotta all’esclusione sociale attraverso la predisposizione di piani adatti e la disponibilità di infrastrutture che siano adeguate, di qualità e accessibili a tutti, stante che la percentuale di persone a rischio resta tra le più elevate dell’Unione Europea. Nel procedere in questa direzione, le pagine del piano europeo ricordano di come, soprattutto nelle zone rurali, le difficoltà personali siano maggiori e i servizi sociali meno disponibili: viene quindi chiesto all’Italia di tenere in considerazione le esigenze specifiche di determinate aree con minor grado di sviluppo socio-economico, tra cui rientrano molti territori del Sud. Obiettivi sono quindi la maggiore accessibilità ai servizi, riducendo i prezzi e optando per la digitalizzazione, l’offerta di servizi sempre più personalizzati, basati sulle esigenze del singolo, la promozione di percorsi di inclusione e integrazione, anche e soprattutto dei migranti, includendo soluzioni abitative, la transizione da servizi residenziali a servizi di assistenza domiciliare, con lo scopo di coltivare l’autonomia di anziani, disabili e persone con vulnerabilità. A livello nazionale, complice anche l’emergenza da Covid-19 che ha contrassegnato il biennio 2020-21 e che ha fatto emergere con drammatica chiarezza l’importanza dei presidi territoriali, l’esigenza di miglioramento sul versante dei servizi

sociali ha trovato accoglimento finanziario nella legge di stabilità per il 2021 (L. 178/2020), nella quale una serie di risorse aggiuntive vengono indirizzate al rafforzamento della spesa corrente dell’ente, dal personale alle prestazioni di servizio, nonché agli interventi per la domiciliarità e la disabilità. Più in particolare, in tale sede l’intervento è stato duplice. In primo luogo, si è arrivati a stanziare risorse, nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente, finalizzate al perseguimento di un livello essenziale di servizio (art.1 comma 797, lett. a) e di un successivo obiettivo di servizio in termini di assistenti sociali (art.1 comma 797, lett. b). Ciò implica che per ogni assistente sociale assunto nell’ambito territoriale sociale, o nei comuni che ne fanno parte, si rende disponibile un contributo pari a 40mila euro annui fino al raggiungimento di una soglia di un assistente sociale ogni 5mila abitanti e a 20mila euro annui fino al raggiungimento di una soglia di un assistente sociale ogni 4mila abitanti. In secondo luogo, si è giunti alla definizione di un ulteriore obiettivo di servizio che deriva dal recepimento dei lavori della Commissione tecnica dei Fabbisogni Standard (CTFS) che hanno incrementato la dotazione del fondo di solidarietà comunale (FSC) per il potenziamento dei servizi sociali di 215,9 milioni di euro per il 2021, con risorse incrementalmente fino al 2030 e che a regime ammontano a 650,9 milioni (art. 1, comma 791 e 792). Tra le finalizzazioni dei fondi aggiuntivi FSC, figura altresì l’assunzione di assistenti sociali fino al raggiungimento di una soglia di un assistente sociale ogni 6.500 abitanti. Questo ulteriore intervento è stato designato come propedeutico al successivo accesso di risorse ricordato in precedenza. È evidente come le politiche nazionali in ambito sociale abbiano dunque messo al centro la professione degli assistenti sociali, ritenendo che il miglioramento dei servizi sociali debba passare attraverso una “giusta” dotazione di assistenti sociali e l’impiego di capitale umano specializzato. L’importanza di dotarsi di un capitale umano specializzato viene altresì ribadita dalla possibilità di utilizzare i fondi aggiuntivi FSC per il potenziamento dei servizi sociali anche per l’assunzione di specifiche professionalità, evocando indirettamente i benefici più volte richiamati dagli esperti di settore di creazione di equipe multidisciplinari per lo svolgimento del servizio. Il principio dell’etero-finanziamento viene infine associato a tali provvedimenti così come quello sulla neutralità rispetto alla capacità assunzionale, sia per tali figure che

per le assunzioni specifiche per il PNRR. Ciò rende di nuovo chiaro come l’investimento sul capitale umano sia ritenuto dal legislatore prioritario per la fornitura di servizi migliori. Va segnalato che il complesso di questi interventi è avvenuto senza avere un quadro ben delineato delle attuali dotazioni di assistenti sociali. Le risorse aggiuntive veicolate all’interno del FSC sono soggette a stringenti obblighi informativi e di rendicontazione, fra i quali figura appunto la comunicazione delle attuali consistenze di assistenti sociali. L’intervento è oggi al secondo anno di applicazione degli incentivi per i servizi sociali e la disponibilità dei primi risultati costituirà un primo riscontro sull’efficacia delle politiche messe in atto.

Claudia Peiti e Chiara Melissano

# Poliorama

RIVISTA DI ECONOMIA, CULTURA E DIRITTO

Hanno collaborato: **Mauro Cafaro, Raffaele Capasso, Manuela Capezio, Alessandro Coppola, Marcella De Luca, Orlando Di Marino, Gaetano Di Palo, Nino Femiani, Giorgia Marinuzzi, Roberta Mazzeo, Daniele Mele, Chiara Melissano, Francesco Miggiani, Stanislao Montagna, Valeria Mucerino, Salvatore Parente, Claudia Peiti, Pasquale Russiello, Rosario Salvatore, Marika Sarno, Walter Tortorella**

**Direttore Responsabile: Giovanna Marini**  
**Condirettore: Marco Alifuoco**  
 Registrazione presso il Tribunale di Napoli  
 N. 9 del 15/03/2018  
 P.I. 07492611210 - C.F. 95152320636

N° 14 del 23/12/2022

VISITA  
POLIORAMA  
ONLINE

