

INTERVISTA A ETTORE CINQUE, ASSESSORE AL BILANCIO E AL FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE

## Da rivedere il riparto del fondo sanitario nazionale: a rischio l'equo trattamento dei cittadini

220 milioni di euro in meno rispetto alla media Nazionale sul finanziamento della sanità: la Regione Campania apre un contenzioso al Tar del Lazio.

Chi si è imbattuto in qualche discorso del presidente della Regione Campania Vincenzo De Luca lo avrà già sentito, chi lo segue con costanza nelle sue dirette social lo avrà addirittura imparato a memoria: "Nel riparto del Fondo sanitario ci vengono sottratti ogni anno 220 milioni di euro, la Campania è la regione che riceve meno risorse per ogni cittadino residente".

Il governatore ama ripeterlo spesso, quasi fosse un promemoria per tutto il Paese. Al superamento dei mesi più difficili della battaglia Covid, le sue parole hanno addirittura risuonato come il rafforzamento di una rivendicazione di vittoria: "Ce l'abbiamo fatta nonostante lo scippo...".

Oggi la fase dell'emergenza può dirsi ormai alle spalle. Non così una situazione che, invece, rimane tristemente davanti agli occhi di tutti da anni, anche se non tutti, pare, abbiano voglia di guardare.

segue a p. 2



### Sviluppo urbano

#### PN-Metro e Città Medie Sud 2021-2027

*Investire per rafforzare la transizione verde e digitale, contrastare le disuguaglianze sociali e sostenere lo sviluppo economico delle aree urbane*

di Rosario Salvatore

a pagina 7

### Mercato del lavoro

#### Dimissioni e mismatch: lo stato dell'arte in Italia

*Complessità e paradossi del "post-pandemia" che impongono il ricorso a nuovi strumenti e approcci nel mondo pubblico e privato*

di Francesco Miggiani

a pagina 9

### Parità di genere

#### Gender equality nelle aziende pubbliche e private

*Indispensabile prevedere premialità per chi mette in pratica tali politiche all'interno delle proprie strutture organizzative*

di Roberta Mazzeo

a pagina 10

### Intervento

#### Certificare la Sostenibilità di un territorio

di Rita Titti Summa

*Prima di qualsiasi argomentazione in merito al titolo introduttivo, bisognerebbe innanzitutto interrogarsi sul concetto di Sostenibilità e su quello di Territorio. Molto difficile l'orientamento per chi volesse cimentarsi nel percorso ma a far chiarezza, a parte lo studio dell'ampio contesto normativo internazionale e nazionale, contribuiscono gli esempi e le esperienze che via via si stanno susseguendo nel panorama di riferimento. Sostenibile è ciò che è compatibile con il futuro delle persone e del pianeta. È sotto gli occhi di tutti, soprattutto in questi giorni di torrida estate, quanto sia urgente e indispensabile agire a tutti i livelli per limitare e contrastare gli effetti dei comportamenti dannosi che si ripercuotono sull'ambiente e sulla salute. Il Territorio è, secondo la definizione Treccani: "una Regione o zona geografica, porzione di terra o di terreno d'una certa estensione compresa entro i confini d'uno stato o che costituisce comunque un'unità giurisdizionale, amministrativa, ecc.". Opportuno notare che, tale definizione, prosegue specificando che: "il territorio di uno stato - quello in cui lo stato esercita la sua sovranità - comprende, oltre la terraferma delimitata dai confini, il sottosuolo, le acque interne..."*

*Campania autosufficiente sui rifiuti nel 2023. A prometterlo è Fulvio Bonavitacola, vicepresidente della Giunta della Campania e assessore regionale all'Ambiente. Termineranno dopo decenni «le migrazioni della monnezza», ovvero il viaggio degli autocompattatori oltre i confini regionali e nazionali. Come è stato possibile il miracolo? Come è stato possibile, dopo anni di scontri, contrasti e anche di sprechi, arrivare a un modello di sostenibilità che altre regioni d'Italia potrebbero invidiare? L'autosufficienza sarà conquistata grazie a nuovi ecoimpianti ad alta innovazione tecnologica per il compostaggio che tratteranno la parte organica del rifiuto, realizzando una produzione industriale di biometano e compost destinato alla agricoltura.*

*Tutto rose e fiori? Non esagererei con l'ottimismo. Non solo perché manca ancora un anno e mezzo al fatidico 2023, ma soprattutto perché c'è da fare i conti con la storia, i conflitti locali e le ruggini politiche. Tre elementi che hanno sempre un peso. Riavvolgiamo per un attimo il nastro. Il rapporto tra la Campania e i rifiuti non è mai stato semplice. Nel 1994 la gestione passò dai Comuni a un commissario per l'emergenza che per i successivi 15 anni sostituì la Regione e gli enti locali. Il risultato fu disastroso: nonostante la valanga di milioni spesi, la raccolta differenziata continuò a marciare con il passo della lumaca, sommandosi a danni economici e di immagine difficili da cancellare (ricordate le montagne di rifiuti*

**Tracciabilità e controllo dal basso,  
così la Campania supera il problema  
rifiuti**

di Nino Femiani

*Corte di giustizia Ue per il mancato adeguamento alle regole Ue del sistema di raccolta e gestione dei rifiuti in Campania (più una sanzione di 120 mila euro al giorno fino a che non si fosse creata una rete di gestione integrata). Una vera mazzata per la nuova giunta. Il secondo choc, invece positivo, fu l'approvazione di una legge, la numero 14, che cambiò radicalmente la gestione dei rifiuti urbani in Campania con l'istituzione di ambiti territoriali ottimali (Ato). Si prevedeva di creare una governance in grado di restituire agli enti territoriali l'autonomia nella gestione del ciclo. La legge ne identificò sette: tre per la città metropolitana di Napoli e una per ciascuna delle altre province chiamate a governare una mole di rifiuti tra le più alte d'Italia. Fu un passo avanti importante, ma bisognava ancora scalare la montagna perché non tutto filò liscio. Cosa è cambiato in questi sei anni? Parecchio.*

*È vero che lo Stato finora ha versato per la Campania 239 milioni di euro, pagamenti ogni 6 mesi, con il ministero dell'Economia pronto a rivalersi sulla Regione per recuperare quelle somme. Ma finalmente in questo tempo si è capito che non si scherza più, che bisogna stringere i tempi.*

segue a p. 3

segue a p. 16

# Riparto del Fondo Sanitario Nazionale, l'Assessore Cinque: "I criteri vanno modificati, occorre garantire eguali diritti su tutto il territorio nazionale"

segue dalla prima

Eppure, i dati sono inconfondibili. La Campania nel finanziamento della Sanità rimane sotto la media nazionale di 41 euro pro capite (secondo i dati del riparto dello scorso anno), 220 milioni in totale, per l'appunto.

Fondi che ora la Regione reclama a gran voce attraverso l'apertura di un contenzioso giudiziario presso il Tar del Lazio. La notizia è rimbalzata su tutti gli organi di informazione lo scorso 13 giugno. È l'inizio di una lunga battaglia a colpi di carte bollate contro il Governo?

«No - precisa l'assessore regionale al Bilancio Ettore Cinque - innanzitutto perché la Campania non ha voluto fare una azione eversiva nei confronti di nessuno, né contro i ministeri, né contro la conferenza delle Regioni. L'obiettivo è solo quello di rendere chiaro a tutti che esiste una norma dello Stato e va rispettata, o meglio va applicata. E poi perché la questione potrebbe essere risolta dalla politica prima ancora che dal tribunale. Questo almeno è il nostro auspicio».

**Assessore, ci faccia capire bene i termini della questione. Come nasce questa ingiustizia?**

«Per capirlo bisogna andare un po' indietro nel tempo, a quella normativa nazionale di cui parlavo prima, il decreto legislativo 68 del 2011 sul federalismo fiscale, che determinò il passaggio ai cosiddetti costi standard per il finanziamento dei servizi sanitari regionali».

**Cosa diceva quella norma?**

«Il legislatore stabilì che, in prima battuta e momentaneamente, il riparto delle risorse finanziarie da assegnare ogni anno alle Regioni dovesse essere fatto utilizzando i pesi dell'età anagrafica media della popolazione di ogni regione, secondo l'idea che una persona anziana consuma più risorse sanitarie di una persona giovane».

**Quindi maggiori risorse alle più "anziane" Regioni del Nord, minori alla Campania e ad altre meridionali con popolazione più giovane?**

«Esatto. Nella stessa normativa, però, il legislatore fissò anche un termine, quello dell'anno 2015, entro il quale il Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell'Economia, e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, avrebbe dovuto approvare un decreto per allargare i criteri di riparto con l'introduzione di altre importanti pesature».

**Quali?**

«Innanzitutto, il tasso di mortalità, che è chiaramente una spia dello stato di salute di un territorio, ma poi anche indicatori

662 del 23 dicembre 1996».

**Perché non sono stati mai applicati e si è andati avanti solo con la pesatura anagrafica?**

«Perché ogni anno, in seno alla Conferenza delle Regioni, la questione è stata rimandata un po' per quieto vivere, un po' per la necessità di giungere quanto prima al riparto dei fondi, un po' per l'impegno (poi puntualmente disatteso) di modificare i criteri l'anno successivo».

**Vincevano i cosiddetti accordi politici, insomma.**

«Sì, a volte con la determinazione di risorse premiali che compensavano solo parzialmente il mancato adeguamento del riparto agli altri criteri. La cosa è andata avanti per tanto tempo, anche dopo il 2015, anno in cui secondo la legge il Ministero della Salute avrebbe dovuto approvare il famigerato decreto. Era quasi un obbligo, eppure oggi ci troviamo nella medesima situazione».

**Tra le motivazioni che hanno portato alla proroga del vecchio sistema di riparto c'è anche la mancanza di dati relativi ai nuovi criteri da adottare. Giusto?**

«Sì, ma questo giustifica solo in parte il tanto tempo trascorso. In questi anni abbiamo chiesto e ottenuto gruppi di lavoro, abbiamo svolto approfondimenti, abbiamo sentito esperti internazionali. Diciamo che probabilmente la sofisticazione del sistema di rilevazione dei dati a livello nazionale dei primi anni, diciamo tra il 2010 e il 2012, non era così affinata. Oggi però siamo in condizione di poter dimostrare, anche in sede giudiziaria, che i dati a disposizione per eseguire il dettato normativo ci sono tutti».

**Per questo la Campania chiede che finalmente il Ministero faccia qualcosa.**

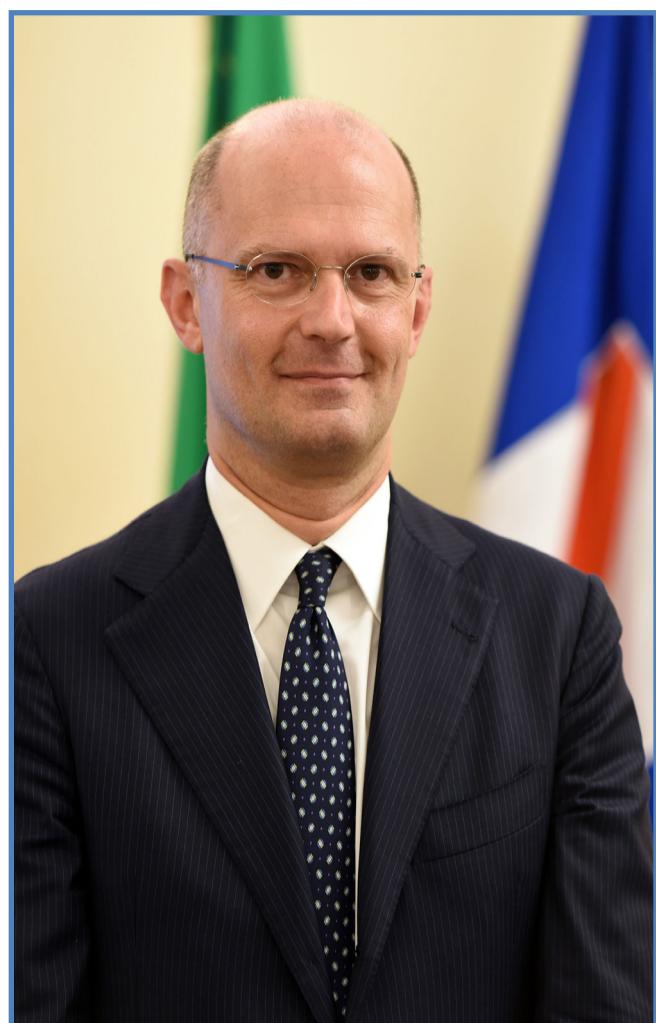
«Un ulteriore rinvio non avrebbe più ragion di esistere. Anche per questa ragione credo che il Ministero sia orientato ora a produrre una bozza, uno schema di decreto».

**Che troverà l'accordo tra le Regioni?**

«Questo è sicuramente un punto su cui forse conviene prestare attenzione e soffermarsi un attimo. Perché è del tutto evidente che alcune Regioni, che per anni si sono avvantaggiati della mancata modifica dei criteri di riparto, difficilmente avranno interesse a dare la propria intesa in quella sede».

**Sarà il voto in Conferenza delle Regioni ad affossare la speranza che qualcosa possa cambiare?**

«Non è una questione di maggioranza o di minoranza. Il diritto alla salute di tutti i cittadini è qualcosa che vola più in alto di tutto questo e di certo non può essere barattato sull'altare di un voto di convenienza. Il Ministero, il Governo,



Ettore Cinque, Assessore al Bilancio e al Finanziamento del Servizio Sanitario Regionale della Regione Campania

in merito alle risorse necessarie a garantire il funzionamento delle nuove strutture sanitarie, dicemmo no. E fummo l'unica regione a farlo anche se i dubbi, a dir la verità, erano ampiamente diffusi. Nonostante questo, il Ministero e il Governo approvarono ugualmente quel decreto ministeriale. E lo sa perché».

**Perché?**

«Per le stesse ragioni per le quali oggi chiediamo la modifica dei criteri di riparto del fondo sanitario. Ci sono diritti costituzionali, come quello alla Sanità, che vanno tutelati a prescindere da qualsiasi discussione di tipo politico. Ed è questo che chiediamo che il Governo abbia il coraggio di fare».

**Nel ricorso al Tar chiedete anche, in caso di perdurante omissione da parte del Ministero, la nomina di un commissario ad acta o la remissione della questione alla Corte Costituzionale. Soluzioni di extrema ratio?**

«Certo, mi auguro che non si arrivi a tanto. La stesura di una bozza di decreto ministeriale potrebbe essere un primo passo per la risoluzione della questione. Poi la palla passerà nelle mani delle Regioni e lì spero che ci sia da parte di tutti un atteggiamento responsabile nei confronti dei cittadini italiani nella loro interezza, lontano da campanilismi e da pregiudizi vari».

**Come quelli che raccontano un Sud sprecone?**

«Argomenti da rispedire al mittente. La gestione della Sanità in Regione Campania in questi ultimi anni ha dimostrato l'esatto contrario. Dal 2013 siamo in equilibrio economico strutturale, spendiamo esattamente quanto riceviamo come riparto. Il Covid l'abbiamo gestito con le risorse che ci hanno dato, senza andare in deficit. Cosa che invece hanno fatto altre regioni cosiddette virtuose».

**Quanto tempo ci sarà da aspettare per scrivere la parola fine a questa situazione?**

«Dipende dalla politica».

**E dal Tar?**

«Beh, non credo che lì si andrà alle calende greche. Però, tutto sommato, non vorrei essere nei panni del giudice amministrativo che si troverà davanti una cosa di questione di tal genere. Io penso che il ricorso alla giustizia potrà più che altro essere uno stimolo affinché una decisione che è difficile e che sicuramente potrà essere un po' indigesta ad alcuni, prima o poi venga presa».

di Francesco Avati



relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili al fine di definire i bisogni sanitari delle regioni, in poche parole lo stato socioeconomico delle popolazioni. Perché è del tutto evidente che, come una persona più anziana consuma più risorse in sanità, anche una persona mediamente giovane ma che vive in un contesto deprivato, senza lavoro e istruzione, ha bisogno di più cure sanitarie avendo stili di vita non appropriati, assumendo cibi meno sani e così via. Infine, gli indicatori epidemiologici: esistono regioni o territori del nostro Paese in cui, per esempio, il diabete è più diffuso, altre in cui ci sono malattie endemiche. Tutti criteri questi, si badi bene, non sono del 2011 ma risalgono addirittura ad una legge precedente, la

diciamo l'Alta amministrazione di questo Stato, ha il dovere di prendersi in carico il problema principale, che è quello di garantire eguali diritti su tutto il territorio nazionale».

**Sta dicendo che quel decreto potrebbe vedere la luce nonostante il mancato accordo tra Regioni?**

«Proprio così. E abbiamo un episodio molto recente che lo dimostra, quello che riguarda la cosiddetta assistenza territoriale prevista dal PNRR con la realizzazione delle case della salute e degli ospedali di comunità».

**Quello su cui la Campania in Conferenza Stato-Regioni ha negato l'intesa?**

«Esatto. Su quello, non avendo ricevuto dal Governo chiarezza

## La spesa dei comuni per i servizi sociali in Campania

di Giorgia Marinuzzi e Walter Tortorella\*

Secondo gli ultimi dati Istat disponibili, nel 2019 la spesa dei comuni per i servizi sociali in Italia raggiunge i 7,52 miliardi di euro, in crescita del 9,6% rispetto ai 6,86 miliardi di euro del 2013.

Anche in Campania tale spesa è in aumento, addirittura del 29% rispetto al 2013, ma si muove su livelli molto contenuti rispetto alle altre regioni. Il dato campano 2019 è pari a circa 326 milioni di euro e le aree di utenza prevalenti sono quella delle famiglie e minori (38% del totale), seguita dai disabili (30%) e dagli anziani (15%).

Un 7% della spesa è destinato alla cosiddetta multiutenza (sportelli tematici, segretariato sociale, ecc.), un 6% all'area "povertà, disagio adulti e senza dimora" e un altro 4% è dedicato agli immigrati, Rom, Sinti e Caminanti (Figura 1).

Il dato in termini pro capite evidenzia i divari territoriali relativi alla spesa per il welfare locale: basti pensare che in Campania la media 2019 è pari a 57 euro per cittadino, il secondo dato più basso, insieme alla media lucana, dopo i 24 euro registrati in Calabria (Figura 2). Di fatto il Mezzogiorno fa rilevare una spesa sociale dei comuni pari a 80 euro, contro i 138 euro

del

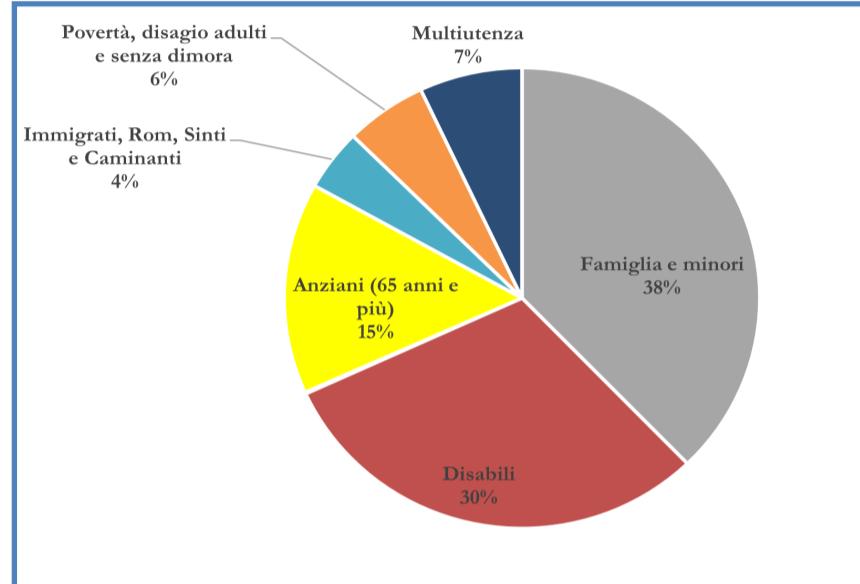


Figura 1 - Spesa dei comuni per i servizi sociali in Campania, per area di utenza (composizione percentuale), 2019

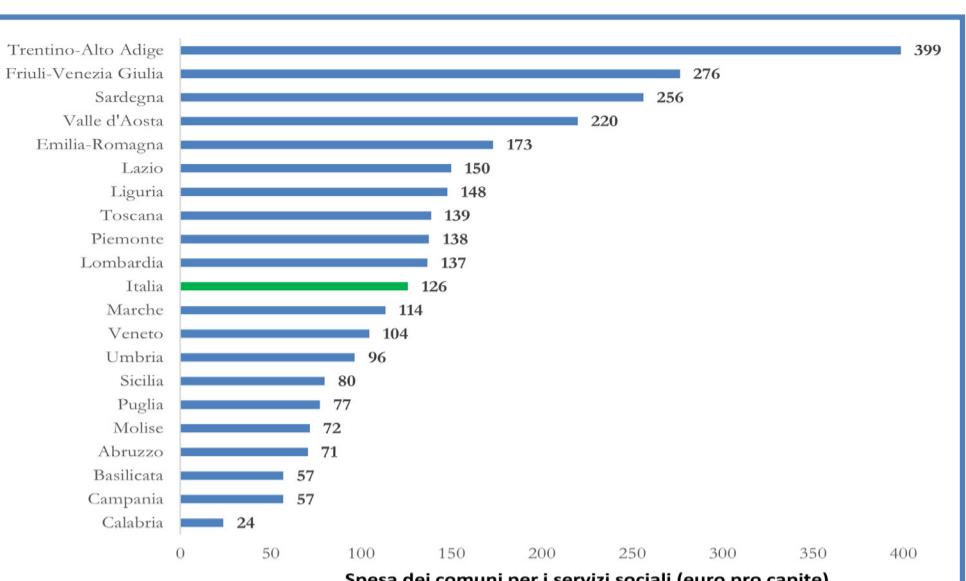


Figura 2 - Spesa dei comuni per i servizi sociali (euro pro capite), per regione, 2019

Centro e i 154 euro del Nord. Da segnalare che la Sardegna si discosta dal dato Mezzogiorno, con un importo medio pro capite pari a oltre 250 euro, il terzo valore più elevato in Italia dopo il Trentino-Alto Adige (399 euro per abitante) e il Friuli-Venezia Giulia (276 euro). Laumento delle risorse complessive maschera i divari territoriali di spesa sociale comunale che, diventati strutturali negli anni, determinano diversi livelli di godimento dei diritti di cittadinanza.

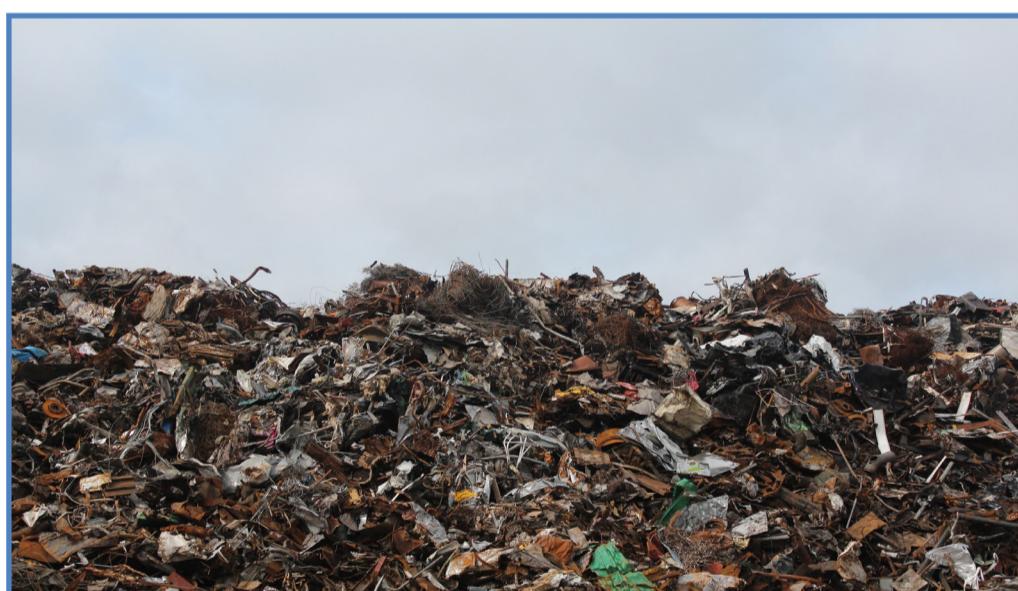
Il rischio è sempre lo stesso: che l'ordinario diventi straordinario e

che le importanze si trasformino in emergenze. La sfida, dunque, è incrementare la spesa ampliando e migliorando i servizi sociali, affinché venga garantito a tutti i cittadini, a prescindere dal luogo di residenza, l'accesso a un'assistenza sociale di qualità.

Su questo fronte interviene a favore dei comuni anche il PNRR, in particolare con la Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore" della Missione 5 "Inclusione e coesione", che prevede investimenti dedicati al sostegno alle persone vulnerabili, alla realizzazione di percorsi di autonomia per persone con disabilità, all'housing temporaneo, al finanziamento di progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale.

\*Dipartimento Studi Economia Territoriale IFEL

## Tracciabilità e controllo dal basso, così la Campania supera il problema rifiuti



segue dalla prima

Un'opera non virtuale, ma fattuale tanto che a inizio 2021 sono state concordate con la commissione Ue le condizioni per ridurre la multa-monstre: un terzo in meno con l'entrata in funzione di Caivano e un altro terzo in meno con un altro impianto a Giugliano previsto nel 2022, impianti destinati alla rimozione delle ecoballe (una vecchia eredità: 4,4 milioni di tonnellate di balle accumulate da trenta anni).

Ogni anno in Campania si producono 2 milioni e 500 mila tonnellate di spazzatura, il 54% è differenziata e il 46% è indifferenziata. Quest'ultima è la parte più problematica perché mentre i rifiuti differenziati vengono mandati negli impianti specifici per ciascun materiale, l'indifferenziata deve essere trattata negli Stir, gli stabilimenti di tritovagliatura ed imballaggio rifiuti.

Qui vengono selezionati e vagliati e, grazie all'utilizzo di appositi fori dalle dimensioni regolabili, è possibile selezionare il materiale da recuperare. In questo modo dopo il trattamento si ottengono essenzialmente due frazioni: una secca e una umida.

Su quasi 870 mila tonnellate di frazione secca prodotta circa 750 mila vengono trattate dal termovalorizzatore di Acerra,

le 120 mila tonnellate eccedenti vengono trasferite fuori regione. La frazione umida, invece, deve essere biostabilizzata per diventare compost. Il piano della giunta regionale prevede di realizzare 11 impianti di compostaggio distribuiti sull'intero territorio regionale per una capacità di quasi 290 mila tonnellate l'anno che arrivano a soddisfare completamente il fabbisogno stimato in base ai dati Ismea. Gli impianti di compostaggio

saranno situati nei comuni di Afragola, Pomigliano d'Arco, Tufino, Marigliano, Cancello Arnone, Casal di Principe, Teora ed Eboli mentre i nuovi impianti digestione anaerobica vedranno la luce a Chianche, Casalduni e Napoli Est.

La Regione, in maniera giudiziosa e condivisa, ha rinunciato alla costruzione di nuovi inceneritori (sul tipo di quelli che oggi vuole costruire Roma), si parla solo di una quarta linea ad Acerra, per spostare l'attenzione sulla realizzazione degli impianti di compostaggio e sulla raccolta differenziata dove bisogna fare certamente di più. Nel 2020 (dati Osservatorio Regionale sulla gestione dei rifiuti) la percentuale di differenziata è aumentata di 1,36 punti rispetto all'anno precedente. Nel dettaglio, sono stati differenziati 1.378.971.582 kg di rifiuti, con un incremento della raccolta pari a 14.891.006 kg. Tra le province, Benevento ottiene la performance migliore al 73,49% (+1,59% rispetto al 2019). Seguono: Salerno con il 65,74% (+1,34%); Avellino col 64,62% (+0,32%); Caserta attestata al 53,19% (+1,39%) e Napoli ora al 48,49% (+1,39%). Nel confronto con l'anno precedente tutte le province hanno visto un leggero incremento della capacità di raccolta differenziata. Nella ricomposizione

in ambiti ottimali, da segnalare il recupero di Napoli 3 che raggiunge il 60,46%, con Napoli 2 al 52,03%.

Anche il tasso di riciclo è salito nel 2020, attestandosi al 41,73% (+0,83%), quindi in crescita rispetto al 2019. Il rapporto tra le province resta lo stesso, con Benevento davanti a Salerno (52,79% e 51,64% rispettivamente). Seguono Avellino (51,42%), Caserta (41,30%) e Napoli (51,64%). Complessivamente, i rifiuti urbani prodotti in Campania nel 2020 sono stati 2.560.489.798 kg (in flessione per 34.676.540 kg rispetto al 2019). Ogni cittadino campano nel 2020 ha prodotto in media 451 kg di rifiuti, 2 in meno nel confronto con l'anno precedente. La provincia che ne ha accumulato di più è Napoli, con 481 kg pro capite, mentre Avellino è l'ultima sul territorio regionale, con 356. Guardando alla suddivisione per ambiti ottimali, in testa c'è Napoli 1 con 502 kg, ben al di sopra della media regionale. La parte non differenziata dei rifiuti nel 2020 ammonta a 1.173.803.017 kg, 50.818.491 in meno rispetto al 2019.

Ora bisogna arrivare al traguardo finale. E si torna sulla questione aperta, l'impiantistica, con il malumore dei Comuni soprattutto verso la localizzazione degli impianti (alcuni non piccoli) di biodigestione nelle immediate vicinanze delle abitazioni civili. Certo non siamo alla riproposizione stucchevole della sindrome Nimby (not in my back yard = non nel mio giardino) che in passato ostacolò il completamento del ciclo dei rifiuti urbani in Regione Campania, ma il problema c'è, inutile negarlo. «Vogliamo collaborare con i Comuni, non passarci sopra a carrarmato», promette il governatore Vincenzo De Luca. Parole sagge. La Campania ha un assoluto bisogno di impianti di compostaggio a norma e ben gestiti, la realizzazione va fatta presto e con la condivisione degli enti locali.

Le due parole magiche per coinvolgere le popolazioni locali ci sono, non bisogna inventarseli: tracciabilità e controllo dal basso. Solo così si può evitare che la discussione prenda la piega del "dove" e tralasci il "perché", allungando la fila di amministratori che rivendicano l'agricoltura biologica, il turismo o lo stantio "abbiamo già dato".

# Lo Sviluppo Urbano nell'Agenda Europea, pilastri, obiettivi e prospettive

Mitigare le disuguaglianze, equa distribuzione delle risorse, tutela della biodiversità, gestione dell'overtourism. Obiettivi cogenti e ambiziosi aspettano le città europee, tante risorse e un Green Deal da raggiungere



di Eliana De Leo

*Le città sono considerate al contempo causa e soluzione delle difficoltà di natura economica, ambientale e sociale di oggi. Le aree urbane d'Europa ospitano oltre due terzi della popolazione dell'UE, utilizzano circa l'80% delle risorse energetiche e generano fino all'85% del PIL europeo. Veri e propri motori dell'economia europea, queste aree fungono da catalizzatori per la creatività e l'innovazione in tutta l'Unione, ma sono anche i luoghi in cui vari problemi persistenti, quali ad esempio disoccupazione, segregazione e povertà, raggiungono i livelli più allarmanti. Le politiche urbane assumono in quest'ottica un'importanza transfrontaliera, ragion per cui lo sviluppo urbano riveste un ruolo di primo piano nella politica regionale dell'UE.*

Questa la frase introduttiva del sito della Commissione Europea sulla tematica "Sviluppo Urbano". Le città, luoghi capaci di commissioni culturali, slanci innovativi, progetti aggreganti e rivolti al futuro ma anche di grandi contraddizioni, difficoltà amministrative, attuative, finanziarie e sociali. Insomma, le Città, circa 359 milioni di persone, il 72% della popolazione totale dell'UE sono croce e delizia di tutte le amministrazioni lo sa la Commissione, lo sa ogni stato membro, lo sanno i governi locali. Non esiste una definizione precisa e univoca di area urbana per cui, in genere, si fa riferimento a caratteristiche demografiche e alla disponibilità dei servizi. È infatti necessario che le aree urbane siano catalizzatori di processi di cambiamento per i territori circostanti e che abbiano la capacità di affrontare quelle sfide in ambito economico, sociale e ambientale che sono il presupposto per gli interventi dell'Agenda Urbana per l'Europa.

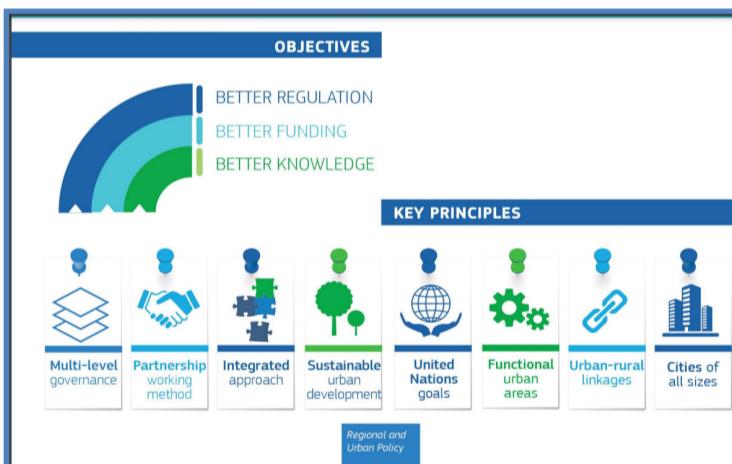
**L'Agenda Urbana Europea.** Con l'avvio del ciclo 2014-2020 la Commissione europea ha evidenziato la necessità di una vera e propria Agenda Urbana UE: un unico contenitore programmatico all'interno del quale ricondurre tutti gli interventi collegati a politiche urbane per lo sviluppo dei territori, favorendo processi di coesione territoriale. Come ribadito più volte dalla Commissione europea le città, rispetto ad altri territori, possono essere più efficienti sotto il profilo della gestione delle risorse ma soprattutto sono essenziali per realizzare un modello di crescita inclusiva e sostenibile dal punto di vista economico, sociale ed ambientale. La spinta delle istituzioni europee verso una maggiore centralità della dimensione urbana è culminata, nell'ormai lontano 2016, con una riunione ministeriale informale tenutasi ad Amsterdam. In quella sede è stato approvato il **Patto di Amsterdam**: l'atto che istituisce l'Agenda Urbana per l'UE e ne fissa i principi fondamentali. Creando partenariati tra la Commissione, le organizzazioni dell'UE, i governi nazionali, le autorità locali e le parti interessate, come ad esempio le organizzazioni non governative, l'Agenda Urbana affronta i problemi delle città creando piani d'azione per: adottare leggi più efficaci - *Better regulation*; migliorare i programmi di finanziamento - *Better funding*; condividere le conoscenze (dati, studi, buone pratiche) - *Better knowledge*. Il pilastro "migliore regolamentazione" si occupa di allineare le priorità dell'Agenda Urbana con il panorama normativo dell'UE, al fine di garantire azioni efficaci e tempestive a livello sia nazionale che sopranazionale; il pilastro "migliori finanziamenti", invece, garantisce alle autorità urbane un più ampio accesso, una semplificazione, una gestione

ed un corretto utilizzo dei diversi strumenti di finanziamento; il pilastro "migliore conoscenza", infine, facilita lo scambio di conoscenze ed esperienze tra i partner dei partenariati per realizzare politiche urbane efficaci, sensibilizzando i responsabili politici sulle sfide che le autorità cittadine devono affrontare. Tre pilastri su cui si poggianno 12 priorità: qualità dell'aria; economia circolare; adattamento ai cambiamenti climatici; transizione digitale; transizione energetica; edilizia; inclusione dei migranti e dei rifugiati; appalti pubblici innovativi e responsabili; posti di lavoro e competenze nell'economia locale; uso sostenibile del territorio e soluzioni fondate sulla natura; mobilità urbana; povertà urbana. Nella fase di programmazione 2014-2020 è stato stabilito che almeno il 50% delle risorse del FESR sarebbe stato investito in aree urbane e lo stanziamento poteva essere incrementato. Un budget iniziale di circa 10 miliardi di euro provenienti dal FESR venne assegnato, quindi, direttamente alle strategie integrate per lo sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano. Ma, a seguito di una pandemia che ha sconvolto qualsiasi assetto ed ha riaccesso l'attenzione generale sui temi legati al Green Deal, che cosa è cambiato? L'Agenda Urbana è rimasta la stessa?

**L'Accordo di Lubiana.** Di fronte alle nuove sfide globali i ministri dell'UE responsabili per le questioni urbane, il 26 novembre 2021, hanno adottato l'Accordo di Lubiana e il relativo Programma di lavoro pluriennale dando il via ad una nuova fase di sviluppo dell'Agenda Urbana Europea, confermando l'assetto del Patto di Amsterdam, richiamandone coerenza e coesione tra le precedenti e attuali forme di cooperazione; il Programma di lavoro pluriennale si propone di illustrare i parametri operativi, il metodo di

innovativi che l'Unione Europea mette a disposizione delle Aree urbane, basti pensare che, anche in Iniziative della Commissione come Horizon e Life sono presenti call for proposal aperte a partenariati che includono le Città. Più nel dettaglio, però, ci sono due azioni del periodo di programmazione 14/20 che hanno visto un coinvolgimento diretto delle Città. Si tratta di URBACT ed UIA (Urban Innovative Actions). URBACT - Da oltre 15 anni, il programma URBACT è il programma di cooperazione territoriale europea volto a promuovere lo sviluppo urbano integrato e sostenibile nelle città di tutta Europa. È uno strumento della politica di coesione, cofinanziato dal FESR, dai 28 Stati membri, dalla Norvegia e dalla Svizzera. La missione di URBACT è consentire alle città di lavorare insieme e sviluppare soluzioni integrate alle sfide urbane comuni, collegandosi in rete, imparando dalle reciproche esperienze, traendo insegnamenti e identificando buone pratiche per migliorare le politiche urbane. Con oltre 50 città coinvolte in URBACT III ed oltre 1000 attori locali coinvolti negli URBACT Local Group, URBACT guarda al futuro, sarà ad Ottobre 2022, infatti, il lancio del primo banco URBACT IV. UIA - è un'iniziativa dell'Unione Europea che fornisce alle aree urbane di tutta Europa risorse per testare soluzioni innovative per affrontare le sfide urbane. Sebbene la ricerca sulle questioni urbane sia molto ben sviluppata, le potenziali soluzioni non vengono sempre messe in pratica perché le autorità urbane sono riluttanti a usare fondi comunali per testare idee nuove, non precedentemente provate e quindi rischiose. Urban Innovative Actions offre alle autorità urbane la possibilità di assumersi un rischio e sperimentare le soluzioni più innovative e creative. L'Iniziativa dispone di un bilancio FESR totale di 372 milioni di EUR per il periodo 2014-2020 e solo in Italia ha finanziato 14 progetti.

**L'Agenda Urbana, l'Italia e la Nuova Programmazione.** L'Italia ha il maggior numero di città coinvolte nell'Agenda Urbana dell'UE, la cui prossima call for partners si apre il 16 settembre alle 18.00. **L'Agenzia Italiana per la coesione territoriale** collabora con città grandi e piccole per attuare congiuntamente le iniziative legate all'Agenda. L'agenzia sostiene l'applicazione di strategie di città intelligenti negli agglomerati metropolitani principalmente attraverso il Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane (PON METRO). Soluzioni intelligenti implementate nelle aree urbane più grandi e le esperienze delle città più piccole tramite programmi regionali e all'interno dell'Agenda urbana per l'UE, si sostengono a vicenda. All'interno di PON METRO una Segreteria Tecnica coordina una rete nazionale di città di ogni dimensione, diversi ministeri e agenzie nazionali. Questa rete mira a combinare esperienze di apprendimento attraverso vari piani e programmi in Italia. La programmazione 2021-2027 prevede una più esplicita integrazione delle politiche di coesione. Per l'Italia, la Commissione ha riconosciuto il rilievo delle differenti situazioni territoriali e ha incoraggiato a perseguire strategie territoriali in tutti gli obiettivi di policy per tutte le tipologie di territori secondo le diverse necessità e opportunità. L'obiettivo di Policy (OP)5 "Un'Europa più vicina ai cittadini" ha tra gli obiettivi "promuovere lo sviluppo locale integrato" tra aree urbane ed altri territori, diversi per le dimensioni sociale, economica e ambientale, portando particolare attenzione sulle tematiche del patrimonio culturale, del turismo e della sicurezza. Per approfondimenti sul PON Metro e sulla Programmazione 21/27 si rimanda agli articoli presenti su questo numero di Poliorama. Nuove sfide e prospettive, dunque, per le Città italiane ed Europee, fondi da intercettare per colmare gap e andare incontro ad esigenze che si fanno di anno in anno sempre più cogenti e immediate. Nel report di aggiornamento dell'Agenda pubblicato nel 2021 dalla Commissione un breve paragrafo è dedicato proprio a **"L'entusiasmo delle città italiane"** ma sappiamo tutti che solo con l'entusiasmo la strada è breve. C'è bisogno di condivisione, di strutture e competenze, di politiche di coesione e finanziarie serie. Le Città sono pronte, viene da chiedersi se la politica nazionale lo sia altrettanto. ■



lavoro e le fasi di attuazione dell'Accordo, supportando il lavoro degli organi nazionali ed europei nell'avvio e implementazione degli interventi per il periodo 2022-2026. Inoltre, alle precedenti priorità si aggiungono: Cities of Equality (mitigare le disuguaglianze); Food (creare sistemi di produzione, consumo e distribuzione equi e sostenibili); Greening Cities (contro il cambiamento climatico e per la tutela della biodiversità); Sustainable Tourism (gestire il fenomeno dell'overtourism). I temi prioritari verranno rivisti nel 2023, collegandoli alla nuova Carta di Lipsia, alle priorità politiche dell'UE, al lavoro dei precedenti partenariati, alle varie agende globali e alle altre tendenze di intervento urbano emergenti. Grazie all'approvazione del Piano di Lavoro pluriennale si è dunque dotata l'Agenda di uno strumento operativo indispensabile. L'Agenda Urbana, infatti, rappresenta un esempio virtuoso di governance multilivello, che ha permesso e permetterà alle città di affrontare direttamente sul campo le sfide odierne e di proporre azioni congiunte di miglioramento della regolamentazione, del finanziamento e dello scambio di conoscenze attraverso lo strumento attuativo per eccellenza del partenariato. L'Accordo di Lubiana, insieme al Programma di lavoro pluriennale, va a delineare un piano coerente di Sviluppo Urbano Sostenibile, che porta, quindi, Enti Locali, Città, Stati, Regioni, organizzazioni nazionali, europee ed internazionali a dialogare e ricercare soluzioni condivise. **Le Iniziative dedicate alle Città: URBACT e UIA.** Sono molte le fonti di finanziamento per progetti

# Le Aree Interne nella Nuova Programmazione

*Guardare (andare) oltre la sperimentazione. Politiche strutturali per il rilancio delle aree svantaggiate*

di Rosario Salvatore

Nel corso della Programmazione 2014-20 dei fondi strutturali, l'Italia è stata protagonista a livello Europeo della sperimentazione di un modello di strategia complementare rispetto a quelle – ben più rodate e testate – delle aree urbane e che ha visto protagoniste le “aree interne” del Paese, quelle zone che, per conformazione fisica e/o distanza geografica, erano sofferenti sotto il punto di vista socio-economico e demografico. Carenza di attività produttive, perdita di servizi essenziali – scuola, trasporti, sanità – e preda di una inarrestabile emorragia demografica, le aree SNAI sono diventate luogo di sperimentazione innovativa di politiche e investimenti frutto di strategie locali, pensate e attuate sulla base delle caratteristiche peculiari di ciascun territorio, nel tentativo di dare risposte strettamente correlate ai bisogni emersi, ampliando il tasso di partecipazione delle amministrazioni e delle popolazioni locali.

Come spesso accade, un giudizio con luci e ombre, dove, tuttavia, le luci sembrano essere maggioritarie – quanto meno rispetto all’idea di fondo e all’impostazione di base delle politiche, a differenza della fase attuativa, che, viceversa, ha lasciato non pochi dubbi ed è stata vittima di non pochi ritardi. Sta di fatto che per il ciclo 2021-27, l’Europa, per la prima volta, ha scelto di inserire un riferimento esplicito nei regolamenti, circa la necessità di offrire sostegno ad hoc per le zone svantaggiate “che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici”, offrendo, in un certo senso, continuità alle politiche in corso e aprendo a una loro più ampia diffusione. Anche a prescindere da quanto deciso in Europa, la ribalta delle aree interne nell’Italia delle chiusure e dei lockdown aveva rappresentato un fenomeno di dimensioni inattese, stimolando dibattiti, riflessioni e aspettative, probabilmente al di sopra delle reali potenzialità e prospettive delle zone più remote del paese che, in effetti, sembrano aver perso quello smalto e quella attrattività di qualche mese fa. Ma se la “moda” è passata, restano i problemi che quelle aree e quelle popolazioni si trovano a dover affrontare. Per questo, oltre che per dare seguito alle indicazioni regolamentari, lo scorso aprile è stato approvato il documento strategico “Verso una Agenda Territoriale della Regione Campania”, che racchiude le analisi e definisce le principali linee programmatiche sulle quali costruire, per il 2021-27, le strategie territoriali, sia per la parte urbana (che sarà ridefinita e rafforzata con l’introduzione di “aree vaste”),

sia per la parte non urbana. Sotto questo punto di vista, alle 4 aree già selezionate ai fini dell’attuazione della SNAI 2014-20 – Alta Irpinia, Vallo di Diano, Cilento Interno e Tammaro-Titerno – per la prossima programmazione si ipotizza di aggiungerne ulteriori due (Alto Matese e Sele-Tanagro). A queste aree il nuovo PR-Fesr Campania 2021-27 dedica un obiettivo specifico nell’ambito dell’Obiettivo di Policy 5, “Un’Europa più vicina ai Cittadini”, prevedendo risorse importanti (circa 100mln/€) sia per investimenti rispondenti alle strategie delle aree, che per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni locali protagoniste delle strategie, al fine di ridurre i tempi di attivazione degli strumenti territoriali, semplificando e migliorando i processi, anche attraverso la messa a disposizione di personale esperto. Un aspetto – quelle delle lentezze e delle carenze amministrative – che, come detto, ha proiettato ombre lunghe, incertezze e complessità eccessive lungo tutta la fase attuativa del ciclo 14-20, e che, pertanto, deve essere affrontata in maniera strutturale, onde evitare che ottime idee e buone strategie si traducano in scarsa (o nulla) capacità realizzativa. Per altro verso, restano invece confermate la caratterizzate fondamentali delle strategie che, come in passato, dovranno, anzitutto, contrastare le forti tendenze allo spopolamento e le condizioni di strutturale carenza di servizi essenziali ai cittadini, dovuta, anzitutto, alla lontananza dai poli primari, per poi rilanciare la promozione di progetti di sviluppo socio-economico integrato, che preservino e valorizzino il patrimonio naturale e culturale.

Più nello specifico, l’approccio e lo sviluppo territoriali potranno essere valorizzati – a partire dalle proprie elaborazioni strategiche – mediante la convergenza trasversale di più programmi e fonti di finanziamento, a cominciare da quanto previsto dal bilancio statale che, annualmente, destina risorse alla SNAI per accrescere la qualità e disponibilità dei servizi di istruzione e formazione, l’accessibilità di ospedali e servizi sanitari essenziali e l’ottimizzazione dell’offerta di mobilità pubblica. Le strategie potranno sviluppare progetti finalizzati alla protezione e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale e delle filiere produttive locali, quali volano per innescare processi di sviluppo a partire dalla “diversità” di ciascuna area (stile vita, ambiente, produzione e alimentazione) e nonché promuovere investimenti in chiave di sviluppo del turismo sostenibile anche per soddisfare nuovi target di domanda “fuori stagione” e forme di turismo



alternativo (sportivo, outdoor e della natura, esperienziale e di valorizzazione della filiera enogastronomica), non disgiunto dalla promozione dell’accoglienza di lungo periodo per nuovi cittadini (smart workers, imprenditori digitali). Accanto a questo, sarà possibile lo sviluppo di itinerari culturali, come pure il rilancio dei borghi storici, anche connessi a politiche di valorizzazione dell’artigianato e del “saper fare”, come strumenti per lo sviluppo della competitività delle imprese e dell’economia dei borghi.

Il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo individuati per il prossimo ciclo di programmazione, sarà possibile solo attraverso una forte sinergia tra i diversi strumenti (europei, nazionali e regionali). L’integrazione tra i vari strumenti costituisce, pertanto, un prerequisito fondamentale affinché si possa realmente arrivare alla definizione e all’attuazione di un’Agenda Territoriale regionale capace di contribuire ad affrontare le sfide preposte. Questa impostazione presenta almeno due importanti caratterizzazioni. Anzitutto, un’attenzione alle caratteristiche peculiari, in termini di fabbisogni e potenzialità, dei diversi ambiti territoriali regionali, una più precisa lettura degli impatti differenziati delle politiche nei diversi territori, uno stimolo e un incentivo ai sistemi territoriali ad elaborare visioni e strategie di area vasta e, non ultimo, il coinvolgimento diretto degli Enti e delle comunità locali attraverso l’elaborazione delle strategie partecipate. In virtù di questo – ed è il secondo elemento, non meno importante – la Regione intende accompagnare e sostenere, in tutte le fasi previste, i territori coinvolti nella elaborazione e attuazione di strategie, mediante percorsi di rafforzamento della capacità amministrativa ed agendo in coerenza con quanto previsto in seno all’AdP.

## Da Genova a Napoli, da Forlì a Siracusa, tour tra le città italiane proiettate verso un futuro green

Viaggio nell’Italia delle grandi, medie e piccole città che, attraverso interventi capaci di migliorare la qualità della vita degli abitanti, hanno scelto di confrontarsi con altre realtà urbane europee. Un diario di bordo del percorso compiuto da amministrazioni e comunità che si sono messe in gioco, per affrontare i temi di maggiore impatto dell’agenda politica europea. Luoghi in cui avvengono le sfide principali del nostro tempo, in cui emergono le soluzioni più interessanti, sviluppate in molti casi attraverso la collaborazione tra pubbliche amministrazioni e comunità locali. Supportate da politiche mirate dell’Unione Europea le Città sono laboratorio politico e sociale, almeno secondo Simone D’Antonio e Paolo Testa, autori del libro *Le città sono la soluzione*.

**In un momento storico in cui sembra che ci sia un ritorno alle origini, le persone riscoprono la ruralità ed i tempi lenti** tu e Paolo Testa, dopo un’esperienza che vi ha portati in giro per l’Europa per diversi anni con URBACT e UIA rilanciate su un tema che vi è particolarmente caro, con “Le città sono la soluzione”. Cosa vi ha spinto a scrivere questo libro?

«Il libro è nato durante i mesi della pandemia con l’obiettivo di rielaborare storie e saperi che abbiamo incrociato negli ultimi anni, incontrando funzionari e amministratori che hanno realizzato interventi innovativi e processi di partecipazione e ingaggio civico nell’ambito dei programmi URBACT, Urban Innovative Actions e Agenda Urbana per l’UE. Nei mesi della pandemia si è parlato tanto di fine della città e ritorno verso i piccoli centri, ma il libro va contro questa narrazione semplicistica, dimostrando che nei centri urbani di piccole, medie e grandi dimensioni ci sono le energie e le risposte per affrontare i principali nodi emersi proprio durante l’emergenza pandemica. Inoltre, proprio da una relazione virtuosa tra piccoli

e grandi centri che è possibile ripartire per una visione olistica di sviluppo sostenibile». **Come si pongono, alla luce di queste esperienze, le città italiane verso il Green Deal? Sono pronte? Come rispondono, mediamente, le amministrazioni?**

«Le città italiane hanno messo in pratica tanti dei temi contenuti nel Green Deal nell’ambito di tutta una serie di progetti che hanno coinvolto le comunità locali e gli attori dinamici del territorio. Penso all’impegno di Prato per l’economia circolare e la creazione di “giungle urbane” per la rigenerazione degli edifici di housing social, oppure alle tante città come Bergamo e Cesena che stanno riutilizzando oasi verdi per creare spazi per l’apicoltura urbana. Ciò che è importante è rendere queste azioni parte di politiche nazionali che reinterpretano le transizioni ambientali ed energetiche come fattori di sviluppo sostenibile anche economico e sociale per le comunità locali».

**Nel corso di questi anni avete trovato anche delle resistenze? Reticenze? “Incapacità” da parte di amministratori?**

«Devo ammettere che la comunità delle città italiane partecipanti ai programmi URBACT e UIA ha dimostrato un livello di entusiasmo alto, e in alcuni casi inaspettato. Abbiamo incontrato un’Italia che dal basso si impegna per disegnare con i cittadini una visione ambiziosa di medio e lungo periodo, sperimentando azioni e interventi che guardano ad alcune delle esperienze europee più interessanti. Ciò che manca ancora forse è la capacità di abbattere i silos tematici all’interno delle pubbliche amministrazioni e rendere davvero integrati questi progetti e trasversali le metodologie partecipative testate a livello europeo». **Quale delle reti che hai visto nascere e dei progetti portati avanti ti ha colpito maggiormente e perché?**

«Mi ha colpito molto il lavoro che Genova e Venezia hanno portato avanti negli ultimi anni sul tema dell’impatto

sostenibile del turismo con la rete Tourism-Friendly Cities, che è passata negli anni della pandemia dal guidare le città a contenere i flussi turistici a rilanciarli cercando di evitare gli errori che hanno condotto all’overtourism nel passato. Grazie a questo progetto abbiamo visto crescere nelle città italiane ed europee coinvolte nel progetto l’attenzione verso l’uso degli spazi pubblici e verso la creazione di nuovi percorsi turistici, ma anche la sperimentazione di azioni-pilota che conducono ad una maggiore sensibilità dei visitatori verso i luoghi che li ospitano come veri e propri residenti temporanei. Una serie di lezioni utili anche per una regione come la Campania che può rilanciarsi proprio a partire da una gestione più sostenibile dell’impatto del turismo sull’housing e più in generale sugli spazi pubblici e privati delle città». **Come se la sono cavata le città campane? Nel libro c’è il racconto di Napoli e Casoria ma URBACT ne ha coinvolte anche altre, vero?**

«Certo, in Campania sono molto interessanti anche le esperienze che stanno portando avanti Salerno e Avellino. La prima ha replicato il modello di Pireo, coinvolgendo gli innovatori del territorio in competizioni per la creazione di startup sui temi dell’economia del mare, Avellino invece sta replicando il modello di Manchester di coinvolgimento degli attori del mondo dell’arte e della cultura per favorire una maggiore sensibilizzazione sul contrasto al cambiamento climatico. Sono temi ed approcci di valore europeo, che stanno favorendo lo scambio con altre realtà virtuose italiane ed europee, migliorando così anche le modalità di utilizzo dei fondi europei per l’attuazione di interventi concreti sui territori. Senza dubbio, assieme alle esperienze di Napoli e Casoria, sono tra quelle più interessanti finanziate da URBACT in Italia e...»

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

## LIBRI

# “L’Italia Lontana, dall’altra parte della Luna...” due libri, un unico viaggio nell’Italia dei piccoli comuni

*Consigli di lettura dedicati alle aree interne a quei piccoli comuni rappresentanti di resistenza e, al contempo, portatori di avanguardia*

di Eliana De Leo

Vengono sempre descritti come territori fragili, perché distanti dai centri principali di offerta dei servizi essenziali e troppo spesso abbandonati a loro stessi, ma coprono complessivamente il 60% dell’intera superficie del territorio nazionale, il 52% dei Comuni ed il 22% della popolazione. Sono l’Italia più autentica, verace, la cui esigenza primaria è quella, molto spesso di poter tornare.

I due consigli di lettura che seguono sono opera di autori che, negli anni, si sono a lungo dedicati alle politiche di coesione dedicate alle Aree Interne. Francesco Monaco e Sabrina Lucatelli, infatti, nel 2018

erano già stati insieme autori di *La voce dei sindaci delle aree interne. Problemi e prospettive della strategia nazionale* (Rubbettino, 2018, € 18,00) un volume dedicato alla Strategia nazionale per le aree interne con l’obiettivo di ridare centralità delle autorità locali, fornire ascolto e partecipazione dei cittadini. Esattamente come lo sono le Città, le Aree interne con le proprie primarie esigenze e modalità, sono un’avanguardia chiamata a sperimentare soluzioni innovative, nuove modalità, nuove idee che si traducono in benessere sociale e in uno sguardo positivo al futuro.

### *L’altra faccia della luna*

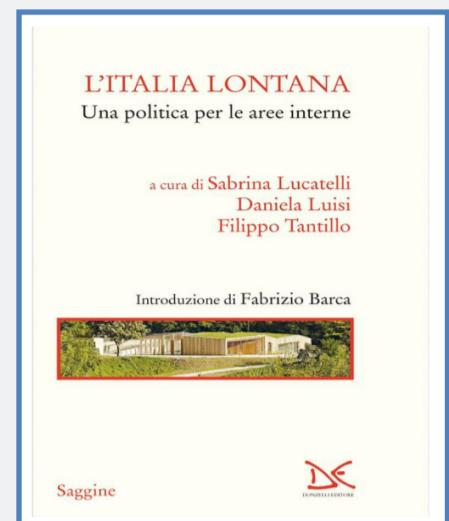
Un racconto a 28 voci straziante e al contempo avvincente sulla faccia nascosta della luna, ovvero un universo di migliaia di Comuni che fanno del nostro Paese un unicum



*L’altra faccia della luna*  
Francesco Monaco, Walter Tortorella  
Rubbettino, 2022, pp. 216, 16,00 euro

per biodiversità e varietà territoriale nonostante e, al contempo, grazie alla loro “lontananza”. Si tratta infatti di comuni montani definiti fragili, perché ai margini. Le voci raccolte nel volume di Walter Tortorella, Capo Dipartimento Economia Locale e Dipartimento Servizi ai Comuni della Fondazione IFEL - ANCI e Francesco Monaco Responsabile Dipartimento supporto ai comuni e studi politiche europee Fondazione IFEL - ANCI sono quelle di esperti, operatori, studiosi analisti, rappresentanti di soggetti associativi che hanno voluto

raccontare la ricchezza del territorio italiano ma anche i suoi problemi, in primis il grave indice di spopolamento, tristemente noto come “inverno demografico”. Nel testo, nonostante la grande esperienza degli autori, non si leggono approfondimenti sistematici sulle politiche indirizzate a questi Comuni. Né si parla delle opportunità offerte dalla stagione di riforme e investimenti pubblici ormai alle porte. Piuttosto trova spazio una critica amara sulle politiche indirizzate a questi territori, che difficilmente riusciranno ad essere efficaci, a contrastare lo spopolamento, se nella fase di programmazione degli interventi non si ascolteranno prima i bisogni reali di ciascun territorio; se non si lavorerà a rafforzare la capacità amministrativa degli enti; se non si stimolerà una capacità di visione strategica e concretezza realizzativa. Se i piccoli comuni perderanno questa sfida, l’intero Paese avrà



*L’ITALIA LONTANA. Una politica per le aree interne*  
a cura di Sabrina Lucatelli, Daniela Luisi, Filippo Tantillo  
Introduzione di Fabrizio Barca  
Saggine, 2022, pp. 176, 19,00 euro

perso.  
*L’Italia lontana. Una politica per le aree interne*

C’è un pezzo importante del nostro Paese che è tenuto lontano dai servizi fondamentali di cittadinanza. Aree dove non è garantito ai residenti l’accesso alle scuole, alle strutture sanitarie, ai trasporti, a internet. È l’Italia interna, per decenni oscurata, marginalizzata, rimossa perché considerata arcaica, improduttiva, refrattaria all’innovazione.

Eppure, sono luoghi, per lo più di collina e montagna, che offrono ossigeno, acqua, legname, silenzio, senza alcuna contropartita. E sono anche

territori dove si producono alimenti di qualità, energia da fonti rinnovabili, dove la presenza umana cura e manutiene il paesaggio. La desertificazione umana di queste aree interne implica dunque un duplice costo: a monte, la svalorizzazione di ecosistemi vitali stratificatisi nel corso di secoli e, a valle, l’abbassamento delle condizioni di sicurezza e della qualità della vita. Nel 2013, su impulso dell’allora ministro per la Coesione territoriale Fabrizio Barca, nasce la Strategia nazionale per le aree interne (Snai), una politica diretta in primo luogo a riconoscere le fragilità sociali e fisiche dei luoghi e delle comunità lontane e, nel contempo, a potenziare la dotazione di servizi essenziali di cittadinanza in modo da contrastare lo spopolamento. L’introduzione al volume è proprio dell’ex ministro Barca.

## Residenze universitarie: un’importante azione di coordinamento tra le amministrazioni della Campania

di Orlando Di Marino

La disponibilità di adeguate progettazioni nel contesto di una cornice programmatica forte, costituisce senza dubbio il fattore fondamentale per poter utilizzare al meglio le occasioni di finanziamento previste dal PNRR e più in generale dalle politiche di coesione. Già nel recente passato la Regione Campania con l’Assessorato al Governo del Territorio sulla specifica iniziativa del bando per i Programmi Innovativi per la Qualità dell’Abitare (cfr. Poliorama n. 9/2021) si era resa protagonista di una iniziativa di raccordo e organizzazione tra amministrazioni per poter accedere a fondi per la realizzazione di interventi tesi al miglioramento della offerta residenziale e più in generale della riqualificazione urbana di alcuni centri della Campania.

Il tema della residenza seppur declinato nella specifica risposta al bisogno abitativo connessa alla utenza studentesca universitaria, è stato alla base di una singolare iniziativa di raccordo tra diversi soggetti pubblici: l’occasione è stata fornita dal V Bando del MUR pubblicato a gennaio 2022, diretto alle istituzioni accademiche, per interventi rivolti alla realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari. Il Bando affiancava alle risorse statali previste dalla Legge 338 del 2000, una quota consistente aggiuntiva di risorse provenienti dal PNRR, per un budget complessivo di 467 milioni di euro, per un cofinanziamento che copre fino al 75% del costo totale dell’intervento da parte dello Stato. Gli alloggi realizzati con questo finanziamento devono essere destinati prioritariamente a studenti capaci e meritevoli anche se privi di mezzi idonei al conseguimento della borsa di studio e dei prestiti d’onore, sulla base delle graduatorie definite dagli organismi regionali e delle Province autonome di gestione.

Il tema è di grande importanza per il diritto allo studio: l’Italia, infatti, presenta una offerta complessiva di circa 40mila posti alloggio per gli studenti universitari, una quota che ci colloca distanti da offerte ben più consistenti e significative di altri

grandi paesi europei, se si pensa ai 175mila posti alloggio della Francia e ai 195mila posti alloggio della Germania. In un quadro nazionale complesso, la Campania presenta ulteriori elementi di criticità: con i suoi sette atenei ed una popolazione studentesca di oltre 170mila iscritti nell’Anno accademico 2019/2020, si registra una percentuale tra posti alloggio e iscritti che non raggiunge l’1% (rispetto ad una media italiana pari a circa il 2,3%) ed un fabbisogno ulteriore di circa 10mila posti alloggio per l’intero territorio regionale.

Con l’obiettivo di coordinare i diversi soggetti pubblici che operano nel campo della formazione universitaria e grazie all’attività di regia e di stimolo svolta dalla Regione Campania si è riusciti a promuovere un’azione strategica integrata che agisce in questa direzione puntando al superamento del divario che separa il Mezzogiorno dal resto del Paese nel campo dell’offerta di servizi abitativi per gli studenti universitari. La volontà di procedere con un’azione sinergica e congiunta si

è concretizzata anzitutto con la sottoscrizione di un Protocollo di Intesa tra la Regione, gli Atenei campani e l’Adisuc, per un “programma di interventi per il miglioramento dell’offerta di servizi residenziali universitari per le aree urbane regionali per contribuire a rispondere ad un rilevante fabbisogno di posti alloggio”. Una forte collaborazione istituzionale ha rafforzato la linea strategica della proposta con gli enti locali ed altre istituzioni pubbliche che hanno messo a disposizione immobili di loro proprietà per destinarli a residenze universitarie: il Comune di Napoli e la Città metropolitana, i Comuni di Benevento e di Caserta, il Ministero della Difesa e l’Agenzia del Demanio, il Fondo Edifici di Culto del Ministero dell’Interno. Esito di questa collaborazione sono i nove progetti presentati alla data di scadenza del Bando, progetti distribuiti sul territorio regionale, con un importo degli interventi pari a circa 100

milioni di euro con la contestuale richiesta di finanziamento al MUR di circa 82 milioni di euro. Questi progetti rispondono al fabbisogno pregresso della Campania con un’offerta di circa 870 posti alloggio, incrementando di circa il 60% l’attuale dotazione regionale pari a 1.520 posti alloggio.

La Regione Campania ha stanziato complessivamente per il



**Ex Caserma Barducci - Caserta**

cofinanziamento degli interventi e per coprire le spese tecniche degli interventi di cui è promotrice circa 4 milioni di euro; in maniera singolare infatti, il costo delle progettazioni non era previsto dal Bando ministeriale. Nell’aprile scorso un bando regionale ha stanziato 1,5 milioni di euro derivanti da Fondi JESSICA prevedendo la concessione di un finanziamento da un minimo di 30mila ad un massimo di 150mila euro, in relazione ai posti letto che si intendevano realizzare con il progetto: questi fondi messi a disposizione di sei istituzioni accademiche campane hanno permesso la realizzazione dei progetti presentati. Accanto a questi fondi regionali gli atenei e l’Adisuc insieme, hanno impegnato circa 17 milioni di euro di risorse proprie per finanziare le spese non coperte dal finanziamento ministeriale. Il 40% delle risorse messe a disposizione dal Bando sarà destinato ad interventi collocati

# Il PN-Metro e Città medie Sud 2021-2027

*Città Metropolitane e Città Medie per rafforzare la transizione verde e digitale, contrastare le disuguaglianze sociali e sostenere lo sviluppo economico delle aree urbane*

di Rosario Salvatore

La politica di coesione 2021-27 - in continuità con il 14-20 - riconosce un ruolo di preminenza assoluta al finanziamento di strategie territoriali, che siano elaborate da coalizioni locali e si concentrino su alcuni obiettivi ritenuti strategici. In particolare, per lo "sviluppo urbano sostenibile", il regolamento Fesr prevede una riserva finanziaria pari almeno all'8% del totale delle risorse a disposizione, da destinare, nello specifico, ad interventi frutto delle Strategie elaborate nell'ambito di "Aree metropolitane" e/o di "Aree urbane medie e altri sistemi territoriali", e attuate mediante appositi Strumenti territoriali, caratterizzati da un approccio spiccatamente bottom-up. A beneficio di tali Strumenti, il Fesr individua un Obiettivo di Policy dedicato (OP5 Un'Europa più vicina ai cittadini), che prevede la possibilità di intervenire in alcuni ambiti – valorizzazione della cultura, del patrimonio naturale e del turismo sostenibile e della sicurezza – che sono, di fatto, preclusi alla programmazione regionale.

Una opportunità, dunque, per la valorizzazione di risorse naturali, culturali e paesaggistiche, di produzioni locali, accoglienza, rivitalizzazione del tessuto economico, rigenerazione dei luoghi, partecipazione e inclusione sociale, assolutamente non disgiunta dalla possibilità di beneficiare, in maniera integrata e sinergica – anche delle priorità degli altri Obiettivi di Policy, che contribuiranno a rendere le Strategie territoriali complete e concrete definite per contribuire al raggiungimento degli obiettivi delle agende europee urbane e territoriali.

A livello di programmazione nazionale, l'esperienza del PON-Metro 14-20 ha indotto a confermare anche per il 21-27 un **Programma Nazionale (PN) Metro plus e città medie Sud**, destinato allo **sviluppo urbano nelle città metropolitane**. Confermate altresì le priorità del 14-20, continuando ad investire in servizi digitali per i cittadini e inclusione sociale dei gruppi svantaggiati e nelle aree marginali. Inoltre, il raggio

d'azione sarà ampliato a ricoprendere la **componente "green"** (mobilità sostenibile, efficienza energetica, infrastrutture verdi ed economia circolare); lo **sviluppo di attività produttive** (a beneficio di giovani e innovatori e con un occhio agli impatti sulla rivitalizzazione urbanistica delle aree coinvolte), l'inclusione sociale ed economica (in aree marginali e periferie). Il **PN** prosegue, quindi, l'intervento in favore dei **14 Comuni capoluogo** (tra cui: Bari, Cagliari, Napoli, Reggio Calabria, Catania, Messina, Palermo)

individuati quali Organismi Intermedi, prevedendo, inoltre un ampiamento in favore delle **Città Medie del Mezzogiorno** (che si trovano al di fuori del perimetro delle Città Metro), in particolare destinato ad interventi di inclusione e di riduzione del disagio e del degrado socio-economico.

Alcuni elementi di novità caratterizzano però il nuovo PN 21-27, con **nuovi ambiti di intervento** che arricchiscono il menù delle azioni che potranno essere realizzate, tra cui:

-supporto alla **competitività** del tessuto socio-economico e produttivo locale (OP1): *agenda digitale metropolitana; servizi digitali per cittadini e imprese; sostegno alle piccole realtà imprenditoriali locali, al fine di riqualificare e rivitalizzare le aree urbane e produttive;*

-costruzione di comunità più **sostenibili** dal punto di vista ambientale e del contributo ai cambiamenti climatici (OP2): *rinnovo delle infrastrutture pubbliche (compreso illuminazioni e Smart lighting), riqualificazione energetica (edilizia pubblica anche residenziale), rinnovabili e comunità energetiche; protezione e mitigazione degli effetti del cambiamento climatico; prevenzione e protezione dai rischi; economia circolare; bonifica e riduzione dell'inquinamento; infrastrutture verdi e blu; TPL (Materiale rotabile e infrastrutture di ricarica); sistemi di trasporto veloce di massa e infrastrutture per la mobilità sostenibile, servizi di trasporto digitalizzati;*

-servizi e riqualificazione delle infrastrutture per l'**inclusione sociale** (OP4): *riduzione del disagio e incentivazione attiva (formazione e accompagnamento all'occupazione); economia sociale; rete dei servizi del territorio; Terzo Settore; persone a rischio di povertà o di esclusione sociale;*



Gli interventi avranno come obiettivo il **potenziamento dei servizi per l'inclusione e l'innovazione sociale** (OP4), per migliorare la qualità della vita in periferie e aree marginali, attraverso interventi per: *inserimento occupazionale e partecipazione attiva dei gruppi svantaggiati nel mercato del lavoro; rete dei servizi del territorio (azioni di inclusione ed innovazione sociale); realizzazione e/o riqualificazione di infrastrutture e spazi per l'inclusione socioeconomica; protezione, sviluppo e promozione dei beni turistici pubblici e dei servizi turistici e culturali.*

Per contro, al coinvolgimento delle Aree urbane medie (altre rispetto al perimetro della Città metropolitana), fa da contraltare la necessità di rafforzare la prospettiva di "**area vasta**" propria delle Città Metropolitane. In questo senso va letta la tendenza a porre in maniere esplicita l'accento sulla necessità di rafforzare le forme di **cooperazione intercomunale** (interne all'area metropolitana), che non solo prevedono il coinvolgimento nel Programma di un numero maggiore di Comuni di cintura, ma che, laddove possibile, riescano a coinvolgere – nella fase di definizione della programmazione delle strategie – lo stesso ente "**Città Metropolitana**", quale elemento di coordinamento e razionalizzazione degli interventi, al fine di massimizzare l'impatto, ad esempio, sugli investimenti in tema ambientale o di contrasto al disagio socio-economico e abitativo nelle periferie e nelle aree marginali. Accanto a questo, sarà anche essenziale un lavoro di complementarietà e di sinergia con gli interventi dei **programmi regionali**, al fine di rafforzare l'impatto delle azioni e di ampliare le aree e il numero dei comuni interessati.

Priorità	OP	Fondo	TOTALE
1-Agenda digitale e innovazione urbana	1	FESR	165.047.620,00 €
2-Sostenibilità Ambientale	2	FESR	208.652.840,00 €
3-Mobilità urbana multimodale sostenibile	2	FESR	132.625.630,00 €
4-Servizi per l'inclusione e l'innovazione sociale	4	FSE+	515.733.333,00 €
5-Servizi per l'inclusione e l'innovazione sociale - Città medie	4	FSE+	246.585.000,00 €
6-Servizi per l'inclusione e l'innovazione sociale - Città medie	4	FESR	87.833.334,00 €
7-Rigenerazione urbana	5	FESR	533.590.576,00 €
AT		FESR	28.916.667,00 €
AT		FSE+	26.015.000,00 €
<b>Totale</b>			<b>1.945.000.000,00 €</b>

## Dotazione finanziaria - Ambiti di intervento Mezzogiorno

**Valorizzazione del patrimonio** culturale e naturalistico, del turismo e della sicurezza urbana (OP5): *riqualificazione, protezione, sviluppo e promozione dei beni e dei servizi turistici, del patrimonio e dei servizi culturali, del patrimonio naturale e dell'ecoturismo ed in materia di sicurezza; "Progetti di territorio" (rigenerazione integrata di aree "bersaglio", attraverso interventi integrati di riqualificazione fisica e recupero degli spazi degradati, da un lato, e azioni immateriali e servizi, dall'altro).*

Il coinvolgimento delle **Città medie Sud** (al di fuori dal perimetro delle Città Metropolitane) tra destinatari del PN Metro plus rappresenta un ulteriore elemento di novità, sia rispetto alle modalità di selezione delle aree da individuare (sulla base di una metodologia che tenga conto di criteri demografici e di disagio sociale), sia perché esso sarà alimentato prevalentemente dal FSE plus, e solo integrato da un limitato sostegno del FESR.

Non da ultimo, a supporto degli attori territoriali impegnati nelle ST, sono previste diverse iniziative per il rafforzamento della **capacità amministrativa**, sia in fase di definizione, che in fase di attuazione degli interventi previsti. Tra le altre misure, si prevedono forme di presidio stabile nelle amministrazioni, in grado di coordinare e sostenere l'attuazione delle strategie e integrare indicazioni e attività afferenti a diversi settori dell'amministrazione, con obiettivi di semplificazione e accelerazione; azioni di supporto (nazionali e/o regionali) per accompagnare, soprattutto nelle situazioni più fragili, processi deliberativi (come la costruzione della ST in termini di obiettivi e di identificazione delle progettualità) o compiti tecnico-amministrativi complessi (progettazione avanzata, gestione di gare e affidamenti, attuazione e monitoraggio), ad esempio attraverso il rafforzamento delle stazioni uniche appaltanti.

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

## PR Campania FESR 2021-2027: tutte le novità regolamentari per la gestione ed il controllo del Programma

di Daniele Mele

La **semplificazione** è stata uno dei principi ispiratori seguiti dalla Commissione europea nella formulazione dei regolamenti di politica di coesione 2021-27 ed in particolare del Regolamento 1060 del 24 giugno 2021, che ha introdotto nuove regole per la **gestione ed il controllo** dei programmi cofinanziati dai fondi SIE. Le nuove regole riguarderanno anche il PR Campania FESR 2021-27 e dovranno essere recepite, a seguito della decisione di approvazione della proposta di programma presentata dalla Regione Campania ad aprile u.s., nel relativo **Sistema di Gestione e Controllo**. Tuttavia, è bene precisare che, sebbene siano variate alcune disposizioni rispetto al precedente ciclo di programmazione, l'orientamento prevalente è stato quello di cercare di **mantenere inalterati** i sistemi esistenti.

Tra le novità poste a monte dei sistemi di gestione e controllo dei nuovi programmi, vi è l'assenza della **procedura di designazione delle Autorità**. Questa è senza dubbio una rilevante semplificazione, dato che nella fase di avvio del precedente ciclo di programmazione, si sono registrati notevoli rallentamenti dei flussi finanziari per l'impossibilità di presentare domande di pagamento intermedie prima della notifica della designazione. Sempre in merito al tema delle Autorità, ai sensi dell'art. 71 del Regolamento 1060/2021, le Autorità del Programma sono state individuate nell'Autorità di Gestione e nell'Autorità di Audit. A differenza del precedente ciclo di programmazione quindi, le nuove disposizioni non affidano direttamente la funzione contabile all'Autorità di Certificazione. Tuttavia, lo Stato Membro può affidare la funzione contabile a un organismo diverso dall'autorità di gestione e l'organismo in questione è altresì individuato come autorità del programma. Pertanto, in continuità con il precedente ciclo di programmazione, l'Amministrazione regionale potrebbe scegliere di mantenere tale funzione in capo alla vigente Autorità di Certificazione. Tra le novità strettamente connesse alle fasi di gestione e controllo invece, si segnala anzitutto, l'introduzione di una norma più semplice e chiara **sull'identificazione del periodo di conservazione dei documenti**. Questi, infatti, dovranno essere conservati per un periodo di cinque anni a partire dalla fine dell'anno in cui l'Autorità di Gestione effettua l'ultimo pagamento al beneficiario (cfr. art. 82). Innovativa è inoltre, la disposizione relativa alla pianificazione delle **verifiche amministrative** sulle domande di rimborso dei beneficiari.

Difatti, mentre nei precedenti cicli tali verifiche dovevano sempre riguardare il 100% della spesa inserita nel flusso di rimborso comunitario, nella nuova programmazione queste saranno basate sulla **valutazione dei rischi** e proporzionate ai rischi individuati *ex ante* e per iscritto (cfr. art. 74). Anche le verifiche in loco dovranno rientrare in tale strategia di gestione dei rischi. Tuttavia, su questo aspetto è bene precisare che, si proseguirà in continuità con il precedente ciclo di programmazione. Infatti, il Manuale delle procedure per i controlli di I livello del POR Campania FESR 2014-20 per le verifiche in loco, ai sensi dell'Articolo 125 del Regolamento 1303/2013, già prevedeva l'utilizzo di un'apposita metodologia campionaria dove la dimensione del campione di operazioni era definita annualmente sulla base di una **preventiva analisi dei rischi** condotta in funzione della tipologia di beneficiari e di operazioni interessate. Ulteriore aspetto da menzionare riguarda l'introduzione del cosiddetto principio dell'audit unico.

L'art. 80 del 1060/2021 stabilisce infatti che, nello svolgimento degli **audit**, la Commissione e le autorità di audit tengono in debito conto i principi **dell'audit unico e di proporzionalità** in rapporto al livello di rischio per il bilancio dell'Unione. Con l'introduzione di tale principio quindi, la CE mira ad evitare la duplicazione di audit e di verifiche di gestione di una stessa spesa dichiarata, minimizzando di conseguenza, i costi che audit e verifiche comportano, nonché gli **oneri amministrativi** gravanti sia sulle autorità del programma che sui beneficiari. Con riferimento invece, al tema della proporzionalità in materia di controllo dei programmi operativi, che nel precedente ciclo di programmazione era disciplinato ai sensi dell'articolo 148 del 1303/2013, nel nuovo ciclo programmatico è ridefinito nelle modalità proporzionate migliorate per il sistema di gestione e controllo di un programma (cfr. artt. 83 e 84). Nello specifico, le modalità proporzionate migliorate consistono: a) nell'applicazione delle sole **procedure nazionali** per le verifiche di gestione; b) nella limitazione delle attività di audit ad un **campione statistico** di 30 unità di campionamento per programma o gruppo di programmi; c) nella limitazione degli audit della Commissione alla **revisione dell'operato dell'Autorità di Audit**. Tuttavia, l'accesso a tali modalità è vincolato al soddisfacimento di due specifiche condizioni, che devono essere confermate dalla CE nelle proprie relazioni annuali di attività pubblicate nei due anni precedenti la decisione



di applicazione delle stesse, ovvero: a) che il **sistema di gestione e controllo** del programma funzioni efficacemente; b) che il **tasso totale di errore** per ciascuno dei due anni precedenti sia stato inferiore al 2%. Alla luce delle nuove disposizioni contenute nel Titolo VI del 1060/2021 quindi, per il PR Campania FESR 2021-27 sembrerebbe delinearsi un Sistema di Gestione e Controllo più semplice, proporzionale ed orientato ad affidarsi maggiormente ai sistemi di controllo nazionali. In ultimo, data l'introduzione del principio del **DNSH** ("**do no significant harm**") nell'ambito della politica di coesione 2021-27, proviamo a fare delle riflessioni sulla sua applicazione durante l'attuazione del PR Campania FESR 2021-2027. Anzitutto, è bene precisare che, il 1060/2021 al considerando 10 afferma che nel contesto della lotta al cambiamento climatico i fondi dovrebbero sostenere attività che rispettino le norme e le priorità climatiche e ambientali dell'Unione e non arrechino un **danno significativo agli obiettivi ambientali** ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852. Inoltre, all'art. 9 la Commissione aggiunge che gli obiettivi dei fondi sono perseguiti in linea con l'obiettivo di promuovere lo **sviluppo sostenibile** di cui all'articolo 11 TFUE, tenendo conto degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, dell'accordo di Parigi e del principio «**non arrecare un danno significativo**». Quindi, inizialmente la Ce **non aveva fornito indicazioni** in merito alle modalità di applicazione del principio DNSH durante l'attuazione dei programmi. Le prime indicazioni sul tema sono arrivate solo successivamente, ovvero con **nota EGESIF 21-0025-00** del 27 settembre 2021...

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

## L'AVANZAMENTO DELLA POLITICA DI COESIONE IN CAMPANIA

### IL POR FESR 2014-2020

di Maria Laura Esposito

Il programma FESR 14-20 Campania avanza nella spesa e, nonostante i rallentamenti imputabili alla pandemia e alla complessa situazione internazionale, a luglio fa registrare una certificazione di spesa pari a circa 2,187 miliardi/€, che rappresentano, rispetto alla quota UE dei fondi, oltre il 61,5% del totale delle risorse disponibili. In particolare – anche grazie all'estensione della certificazione al 100% in quota UE – il target di spesa 2022 è stato raggiunto e superato già a luglio.

Un traguardo importante che la Regione ha raggiunto grazie ad un impegno costante, sia della struttura regionale, che di tutti i beneficiari (comuni, altri enti territoriali, imprese, ecc.) che sono stati sensibilizzati ad accelerare le procedure di certificazione della spesa, anche mediante la costituzione di task force *ad hoc* per supportarli oltre che da remoto anche in loco.

La certificazione evidenzia che il programma avanza soprattutto rispetto ai temi connessi alle iniziative in materia di mobilità sostenibile – tra cui il completamento della Linea 6 della Metropolitana di Napoli – previste dal programma strategico di governo regionale hanno contribuito notevolmente alla certificazione delle spese, così come i progetti legati alle tematiche ambientali (come ad esempio il risanamento e la valorizzazione dei Regi Lagni) avanzano con linearità facendo ben sperare nel completamento degli stessi in coerenza con la tempistica del programma. Considerando, inoltre si è rilevato il contributo all'avanzamento del POR FESR 14/20 degli aiuti erogati alle imprese campane per supportarle nel sostegno degli investimenti per la realizzazione di investimenti di

rafforzamento e ristrutturazione aziendale e di innovazione produttiva, organizzativa e di efficienza energetica, dettate dai paradigmi post-Covid.

È evidente che siamo in una fase delicata del programma: la chiusura del periodo di programmazione 2014-20, pur aprendosi sotto i migliori auspici grazie al raggiungimento anticipato del target al 2022, impone che tutti i soggetti coinvolti affrontino con rigore i prossimi mesi garantendo entro il 2023 la liquidazione di tutte le somme che contribuiranno alla chiusura degli interventi e che si potranno certificare fino al marzo 2025.

Continuiamo a lavorare intensamente, assieme a tutti gli attori coinvolti nell'attuazione delle politiche di coesione, perché il programma Campano si chiuda raggiungendo gli obiettivi previsti.



### IL PR FESR 2021-2027

di Marcella De Luca

La Commissione – Decisione di Esecuzione C(2022) 4787 del 15 luglio 2022 – ha finalmente approvato l'Accordo di Partenariato (AdP) per l'Italia. Questo vuol dire le risorse Europee della Programmazione 2021-27, già assegnate al nostro Paese, possono diventare disponibili e pronte per essere spese. A questo, però, punto manca ancora l'ultimo tassello, vale a dire l'approvazione dei Programmi – di quelli tematici nazionali (PN) e di quelli Regionali (PR) – che pure sono in dirittura di arrivo. Anche il negoziato sul PR-Fesr Campania 2021-2027 volge alle battute finali e – al netto di imprevisti – dovrebbe concludersi entro l'autunno, in linea con le aspettative e con gli obiettivi che i servizi della Commissione Europea si erano posti. Scontati, infatti, i ritardi dovuti al blocco imposto dalla pandemia – ritardi che avevano segnato anzitutto l'iter di approvazione a Bruxelles del pacchetto di regolamenti (giugno 2021) – al processo era stata imposta una tabella di marcia forzata, per far sì che non si andasse oltre il 31 dicembre 2022, data che avrebbe determinato la perdita di una annualità di risorse europee per il 2021-27.

Un rischio che sembra ormai alle spalle, dal momento che – anche grazie alle interlocuzioni e agli scambi informali di documenti tra la CE e gli uffici regionali – il dialogo era stato improntato a una costruttiva cooperazione, atta a superare gli ostacoli maggiori a una rapida approvazione del PR. A seguito di questo, il 22 aprile scorso l'Autorità di Gestione regionale aveva trasmesso alla Commissione in

# Great resignation, shortage di professionalità STEM, mismatch: quale realtà dietro queste parole?



di Francesco Miggiani\*

Il termine *Great Resignation* (Grandi dimissioni) che da qualche mese a questa parte è diventato ricorrente ogni qual volta si parli di mercato del lavoro o di economia, è stato coniato negli Stati Uniti per connotare il fenomeno per cui 47 milioni di dipendenti si sono dimessi volontariamente in massa dai loro lavori dall'inizio del 2021. Vengono addotte molte e diversificate motivazioni: aumento del costo della vita, insoddisfazione sul lavoro, problemi di sicurezza della pandemia di Covid-19 sono tra le cause principali che inducono un numero significativo di lavoratori ad abbandonare la loro situazione professionale.

Si discute anche nel mondo degli economisti se questo sia l'effetto di un rimbalzo post-pandemico dopo il "congelamento" del mercato del lavoro, oppure della maggiore disponibilità di impieghi a tempo indeterminato, o di altro.

Il fenomeno rivela certamente una crescente insoddisfazione per il lavoro svolto:

con riferimento al nostro Paese, secondo un recente monitoraggio di Randstad (Talent Report, 2022) quasi sette italiani su dieci hanno maturato una nuova prospettiva rispetto al modo in cui il lavoro si adatta ai propri impegni personali (69%), il dato più alto fra i Paesi europei di maggiore dimensione. In molti casi questa nuova consapevolezza si traduce appunto nel desiderio di un cambiamento nell'esperienza lavorativa.

Lo smart working o lavoro agile, sperimentato in Italia da 7 milioni di lavoratori a causa della pandemia, si è rivelato un booster per accelerare ulteriormente un cambiamento già in atto da decenni non solo nel *where* ma anche nel *come* lavorare; può

via ufficiale il testo del PR-Fesr, ricevendo in risposta (16 giugno) le osservazioni ufficiali. Nel complesso, un quadro di osservazioni problematico non problematico, all'interno di un giudizio sostanzialmente positivo sul testo inviato. A un mese di distanza (21 luglio) – nell'ambito della visita della Commissione Europea in Campania – si è tenuta anche una giornata di lavoro sul futuro programma, nel corso della quale sono state passate in rassegna tutte le osservazioni e le risposte che gli uffici Regionali avevano predisposto. Ad esito, i servizi di Bruxelles e l'AdG hanno concordato una roadmap da seguire per i prossimi mesi in vista dell'approvazione definitiva del PR.

Nel frattempo, il 30 luglio si è conclusa la fase di consultazione pubblica del Programma e del Rapporto di Vas, un passaggio, non solo obbligatorio, ma fondamentale per la definizione delle azioni e degli interventi da prevedere, perché chiama in causa direttamente il contributo di cittadini, associazioni ed enti territoriali e tematici, che grazie a questo strumento possono intervenire attivamente a migliorare il PR e ad avvicinarlo ai bisogni e alle esigenze dei territori. A settembre – presumibilmente nella seconda metà – il nuovo testo del Programma, rivisto alla luce delle osservazioni pervenute in sede di consultazione pubblica, sarà trasmesso nuovamente a Bruxelles e, da quel momento, i servizi della CE potranno – laddove riterranno soddisfatte tutte le osservazioni – predisporre l'iter di approvazione, che dovrebbe concludersi, come detto, entro l'autunno.

essere considerato la punta di un iceberg di un modello di lavoro che sta cambiando da molto tempo. Come ricorda l'eminente studioso di management Federico Butera in un suo recente scritto, si sono accelerati due grandi fenomeni in atto fin dagli anni Settanta: la *remotizzazione del lavoro*, resa possibile dalla digitalizzazione e la *crescente professionalizzazione del lavoro* con lo sviluppo dei lavoratori della conoscenza e l'ampio sviluppo dei team e delle comunità di pratica; dobbiamo però porre attenzione al fatto che questo trend beneficia prevalentemente i lavoratori qualificati, che sono quelli che hanno maggiore possibilità di accedere a forme di attività a distanza (in parole povere, alla fine cambierebbe lavoro chi può permetterselo). Il fenomeno delle (grandi) dimissioni si sta comunque avvertendo anche in Italia. Secondo i dati diffusi dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, sulla base delle Comunicazioni Obbligatorie, le cessazioni dei rapporti di lavoro a seguito di dimissioni dei lavoratori hanno superato nel 2021 quota 2 milioni, toccando il picco nel periodo di riferimento: rispetto al 2019 sono aumentate dell'11,3%, come riportato alla tabella che segue (ringrazio il collega Lino Gallo per l'assistenza nel reperimento dei dati). Il fenomeno delle cessazioni si era manifestato già prima della pandemia: infatti, tra il 2017 e il 2019 si era avuta una crescita significativa (+24%) interrotta con l'emergenza sanitaria.

Come evidenziato alla tabella successiva, tra il 2017 e il 2021 l'incremento complessivo delle dimissioni (cessazione richiesta dal lavoratore) è stato ragguardevole e pari al 37,8%.

L'analisi su base regionale consente di osservare come in Campania nel 2021 siano cessati su richiesta del lavoratore il

i settori relativi ad alberghi-ristorazione (-27% di dipendenti *full-time equivalent* rispetto al 2019), tessile-abbigliamento-calzature (-12%) e altri servizi quali intrattenimento (-11%). A fronte della situazione delineata, sembra di poter affermare che, almeno nel nostro Paese, la crescita delle dimissioni possa essere ricondotta non tanto a una progressiva presa di distanza "culturale" dal lavoro quanto a un più ampio "mismatch" tra aspettative dei lavoratori e dei datori di lavoro, competenze richieste e competenze possedute, in un quadro di riduzione del numero delle persone in età di lavoro (15-64 anni) che rende più acuto il fenomeno della scarsità di competenze chiave. Questi elementi fanno sì che la fascia di popolazione (numericamente inferiore alle necessità) che detiene le competenze chiave richieste dal mercato riesca, attraverso il processo delle dimissioni, a migliorare la propria condizione lavorativa, mentre la fascia più povera di competenze e risorse rimane bloccata al proprio posto. Le grandi dimissioni rappresenterebbero quindi l'epifenomeno di un mercato del lavoro che resta sempre caratterizzato da rigidità, squilibri, scarsità di competenze chiave con conseguenze negative sulle attività economiche. Il tema della scarsità di competenze chiave ci porta a ragionare sulla situazione del lavoro pubblico. Il lavoro pubblico non è esente dal dibattito qui presentato, con in più alcuni paradossi specifici: allo stesso tempo sentiamo notizie di concorsi ai quali si sono presentate poche persone, *vis a vis* sondaggi nei quali emerge che il lavoro desiderato dai giovani è ancora quello nella pubblica amministrazione. Quel che è certo è che nonostante la ripresa delle assunzioni e lo sblocco del turnover, la PA è a corto di circa 900mila unità, come ha recentemente dichiarato in un'audizione parlamentare il Ministro della Funzione Pubblica, e questo è un problema reale.

Se si intende continuare nell'innovazione dei percorsi lavorativi nella Pubblica amministrazione e tenere conto di quelle dinamiche virtuose che soprattutto i giovani cercano si impone una

lettura complessiva e non superficiale della situazione e dei dati relativi ai processi di reclutamento in corso, evitando facili interpretazioni e scorciatoie cognitive.

Analizzando le posizioni realmente coperte attraverso concorsi pubblici, emerge che solo per alcune figure professionali il fabbisogno delle amministrazioni non viene interamente soddisfatto: si tratta in particolare delle professioni tecniche e delle figure dotate delle nuove competenze utili alla transizione digitale. Si registra, invece, una sovrabbondanza di offerta rispetto alle figure amministrative e trasversali. La questione su cui vale davvero la pena interrogarsi riguarda le ragioni per cui le professionalità tecniche non ritengono appetibile le posizioni nelle amministrazioni pubbliche: livello delle retribuzioni (se ovviamente confrontate con le tante opportunità offerte dal mercato privato, soprattutto in questa fase in cui il PNRR promuoverà la realizzazione di numerosissime opere pubbliche), qualità del lavoro e qualità del welfare (con significative differenze tra ciò che offre il mercato privato, in termini di servizi aggiuntivi, e ciò che offre il pubblico), prospettive di carriera e sviluppo professionale, responsabilità legata all'esecuzione dei procedimenti amministrativi. Va peraltro segnalato che la difficoltà delle amministrazioni pubbliche di attrarre e reclutare questi profili professionali rappresenta, al momento, una sfida che unisce tutti i principali Paesi OCSE. Una recente analisi dell'OCSE (2021) sul futuro del pubblico impiego ha messo in luce come la ricerca di lavoro qualificato per le nuove professionalità dell'economia e della società digitale (data science, in primo luogo, ma anche competenze STEM e tecnologiche) costituisce un punto di difficoltà comune per 23 Paesi OCSE sui 33 presi in esame. Un'ulteriore sfida comune dei Paesi OCSE è rappresentata dalle modalità con cui attrarre e selezionare i talenti delle nuove professionalità, con il ricorso sempre più ampio a modalità innovative per individuare le migliori competenze e risorse, e soprattutto motivarle e fidelizzarle nel tempo. È chiaro che ci troviamo in una situazione in cui è fondamentale, anche alla luce dei tempi stringenti della realizzazione del PNRR...

\*Responsabile di commessa IFEL Campania  
continua sul sito [www.poliorama.it](http://www.poliorama.it)

# La parità di genere all'interno delle organizzazioni pubbliche e private

*È indispensabile prevedere premialità per i soggetti che mettono in pratica politiche di gender equality all'interno delle proprie strutture organizzative*



di Roberta Mazzeo

Diverse sono le iniziative avviate dal Governo per portare l'occupazione femminile all'obiettivo del +4% entro il 2026. Strumenti previsti per l'abbattimento del *gender pay gap* e per una piena realizzazione del PNRR in una prospettiva di genere con obiettivi chiari: piena partecipazione delle donne al mondo del lavoro, rispetto e tutela effettiva della maternità e realizzazione della democrazia paritaria in tutte le sue sfaccettature.

Tra questi strumenti vi è la certificazione della parità di genere inserita nel codice degli appalti per premiare le aziende che se ne avvarranno. Certificazione già contenuta nel D.lgs. 198/2006 (Codice delle pari opportunità) ed istituita dal 1° maggio scorso, con l'entrata in vigore delle modifiche introdotte dal DL 30 aprile 2022 n. 36 "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)" agli articoli del codice degli appalti (D.lgs. 50/2016) in tema di parità di genere. Il PNRR prevede un contributo finanziario alle aziende connesso ai costi di accompagnamento e certificazione, con un massimale - per cui ancora non sussistono i decreti attuativi - che dovrebbe arrivare a 15mila euro per azienda. Sono previsti inoltre vantaggi fiscali alle imprese che otterranno la certificazione di parità di genere, con uno sconto dei contributi previdenziali per i quali il Governo ha stanziato 50 milioni di euro l'anno. Ulteriori benefici sono connessi a punteggi premiali in caso di partecipazione a bandi comunitari.

La **UNI/PdR 125:2022**, pubblicata a marzo scorso, introducendo uno standard nazionale per la certificazione per la parità di Genere, prevede l'adozione di 33 specifici Indicatori chiave di prestazione (KPI) per valutare e misurare le Politiche di parità di genere all'interno delle organizzazioni pubbliche e private. Strumenti che comunque da soli non bastano ma occorre continuare a lavorare con percorsi mirati per incrementare l'empowerment femminile, soprattutto in

campo educativo, già dalle scuole coinvolgendo le amministrazioni locali e le imprese, investendo su strumenti di mainstreaming di genere, come il *gender responsive procurement*, i Piani di Parità aziendali e tutti gli altri possibili approcci che vadano a premiare il commitment aziendale - sostanziale e non solo formale - verso obiettivi di parità e di riduzione dei divari di genere.

Divari di genere che, soprattutto nel Mezzogiorno, restano un elemento di freno alla crescita sociale ed economica ed alla piena emancipazione femminile, con una dispersione di talenti, competenze ed attitudini che grava strutturalmente sul contesto sociale e sul sistema pubblico del Sud e dell'intero Paese.

Gli enti locali rivestono un ruolo chiave nel promuovere ed incentivare l'investimento delle imprese rispetto strategie di parità di genere. Strategie direttamente connesse con le prospettive di innovazione, cambiamento e modernizzazione - fondate sulla visione organizzativa e manageriale in grado di potenziare l'azienda e ridurre i gap di genere senza stereotipi - siano le leve per evolvere, innovare e per governare i cambiamenti, rafforzandosi e integrando allo stesso tempo un elevato profilo di etica manageriale di genere. "Per aumentare il numero di imprese virtuose coinvolte nel percorso qualitativo e non meramente rendicontativo di inclusione e parità di genere e valorizzare ulteriormente gli strumenti messi in campo serve aggiungere un approccio di sostenibilità integrale che valorizzi il tema della parità di genere all'interno di una più ampia strategia, adattiva, anticipatoria ed aperta al cambiamento delle aziende" afferma **Maurizio Mosca** esperto di gender mainstreaming con una ventennale esperienza sulle politiche di uguaglianza di genere sia a livello nazionale, comunitario ed internazionale. La EU Platform on Sustainable Finance ha pubblicato lo scorso febbraio una proposta per estendere l'ambito di applicazione della tassonomia per includere altri obiettivi di sostenibilità e per completare il pilastro social della classificazione UE delle attività economiche sostenibili proprio a partire dal tema della parità di genere e dell'inclusione sociale. Secondo la proposta formulata, le imprese finanziarie e non-finanziarie sottoposte al perimetro di applicazione del regolamento dovrebbero dimostrare la sostenibilità sociale delle attività economiche svolte in base a tre obiettivi principali: il mantenimento di condizioni di lavoro ottime per tutte le lavoratrici e i lavoratori dipendenti; la garanzia di adeguati standard di benessere sia per i dipendenti che per gli utilizzatori finali dei prodotti e servizi dell'azienda ed infine un impatto sullo sviluppo economico sostenibile delle comunità in cui l'azienda opera. Un approccio di sostenibilità integrata dunque che non riguarda solo l'azienda ma tutta la sua filiera. "È necessario che la lettura e la valutazione degli indicatori UNI sia supportata da una sostanziale ottica e competenza di genere, altrimenti si rischia solo di tracciare una

*checklist priva di sostanziale valore di genere*" sottolinea Mosca. Un contributo importante nel percorso delle politiche di parità di genere avviato dalla Ministra per le Pari Opportunità e la Famiglia, Elena Bonetti, è stato dato dalla società civile tra cui #InclusioneDonna, un network che riunisce circa 70 associazioni per promuovere la parità di genere nel mondo del lavoro e della rappresentanza, e che rappresenta oltre 50mila donne, tra professioniste, manager, imprenditrici, impiegate in diversi settori del mondo lavorativo.

"Un lavoro di integrazione dei riferimenti più ampi in materia ESG con quelli più specifici sul tema della parità di genere è stato fatto dalla Rete di NeXt Nuova Economia per Tutti insieme ad UCID con il coinvolgimento di più di 44 organizzazioni nazionali, 52 tra accademici ed esperti di settore - spiega **Stefania Bracaccio** vice presidente di UCID, Unione Cristiana Imprenditori Dirigenti - una base scientifica che gratuitamente e in una logica di Bene Comune può essere messo in condivisione per l'elaborazione di linee guida generali sul tema della parità di genere che permetterebbero di valorizzare l'ottimo lavoro già svolto con l'UNI/PdR 125/2022 dal Ministero delle Pari Opportunità e della famiglia per prevedere un processo di sviluppo sostenibile complessivo delle aziende. Linee guida che non produrrebbero un costo di adeguamento aggiuntivo soprattutto per le piccole e medie imprese italiane, ma garantirebbero a quelle che già adottano indici ESG un maggiore accesso al credito, attraverso il riconoscimento del tema della parità di genere da parte di tutti quegli istituti di credito che obbligatoriamente dovranno valutare gli indicatori ESG delle loro imprese clienti in fase istruttoria, e una premialità nella partecipazione a gare pubbliche ed appalti secondo il principio di equivalenza senza dover affrontare le significative spese di valutazione ESG".

Il principio guida della premialità, ma anche della certificazione e di tutto il processo di accompagnamento deve essere la cifra di valore in termini di promozione della parità di genere e di riduzione dei connessi divari e non la mera conta di aspetti formali e rendicontativi. L'obiettivo di questi strumenti non sono gli incentivi ma maggiore parità e minori diseguaglianze di genere. E le risorse per gli incentivi, limitate, devono necessariamente premiare chi contribuisce al cambiamento. Gli enti locali, vere leve strategiche del cambiamento, hanno in questo percorso un ruolo importante. Dirigere risorse verso le imprese che investono nel cambiamento e nella parità di genere, con una dinamica organizzativa che detiene anche un fine sociale, richiede un parallelo investimento in capacitazione di genere all'interno degli enti locali stessi, attraverso formazione specialistica e accesso a forme di supporto e accompagnamento. La gestione premiale di incentivi in ottica di genere deve essere corroborata da adeguate competenze, che siano in grado di sedimentare valore nelle procedure e nei procedimenti amministrativi. Il PNRR, tra l'altro, gronda di simili opportunità, da cogliere, per vincere la sfida per società e comunità equa e sostenibili.

## La Fondazione IFEL Campania premiata dalla Bocconi nel contest "Valore Pubblico: la PA che funziona"

di Salvatore Parente

Lo scorso 20 giugno la Fondazione IFEL Campania ha ricevuto dalle mani dell'ormai ex ministro per la Pubblica Amministrazione, Renato Brunetta, presso il Campus SDA Bocconi School of Management di Milano, la Menzione Speciale nella categoria Semplificazione nell'ambito di "VALORE PUBBLICO: la Pubblica Amministrazione che funziona". Call to action organizzata annualmente dall'Università Bocconi e che quest'anno ha visto il coinvolgimento anche del Gruppo editoriale GEDI, il patrocinio del Ministero della Pubblica Amministrazione, del Dipartimento per la Funzione Pubblica, di Anci e UPI.

**Il bando.** L'iniziativa nasce con l'intento di incentivare la modernizzazione nel settore pubblico, valorizzando le "buone pratiche" che permettono ai cittadini e alle imprese di avere a disposizione servizi più efficienti, inclusivi e al passo con i tempi: "valorizzare le innovazioni adottate che abbiano prodotto risultati tangibili per i cittadini e le imprese, con l'obiettivo di mappare le migliori pratiche del settore pubblico e creare un contesto idoneo all'attivazione di circoli virtuosi di diffusione delle conoscenze,

supportando l'avvio di nuovi processi di cambiamento".

Una sorta di "chiamata alle armi" dei centri di competenza del Paese per la trasformazione del settore pubblico. Un'occasione per presentare le realtà di valore e condividere gli esempi virtuosi delle Pubbliche Amministrazioni che hanno partecipato al bando discutendo dei loro punti di forza e degli aspetti differenzianti che li rendono applicabili in altre aree al fine di offrire servizi sempre migliori a cittadini e imprese.

**Il progetto di IFEL.** A salire sul palco e a ritirare il premio, il Dott. Francesco Miggiani, responsabile della Commissa RIAP e rappresentante, per l'occasione, di IFEL Campania. La piattaforma #conleimprese, nata nel 2020, nei mesi di piena pandemia (nell'ambito dell'attuazione del Piano per l'emergenza socio-economica per conto della Direzione generale dello sviluppo economico e delle attività produttive) ha consentito a **116.590 imprese** di ricevere un contributo di **2mila €** in tempi rapidissimi (come già ampiamente descritto nell'edizione n. 4 del Magazine Poliorama). #conleimprese è stata premiata dall'ex Ministro



**Renato Brunetta** quale esempio di progettualità che ha saputo trasformare un problema in un'opportunità, per la capacità di aver riconosciuto e adeguatamente risposto a bisogni collettivi nuovi, ed aver gestito farraginosi processi burocratici con approcci più efficaci e fortemente discontinui rispetto al passato, favorendo, al

contempo, la costruzione di soluzioni innovative e riapplicabili su vasta scala. Grazie all'automatizzazione dei processi di istruttoria, all'interfaccia tecnica/amministrativa con il sistema di InfoCamere e con la ragioneria regionale, infatti, IFEL Campania, con la sua piattaforma, è stata in grado di accelerare, nei mesi drammatici dell'emergenza pandemica, tutte le fasi di presentazione, controllo ed erogazione del contributo alle Microimprese del territorio regionale riducendo al minimo gli oneri da parte dei richiedenti con risultati davvero importanti: il 95,6% delle PMI che hanno fatto richiesta hanno, infatti, ricevuto il bonus.

## Stipendi bassi, disoccupazione e Neet: l'Italia al bivio, al Sud accelerano le disuguaglianze

*Mamme precarie o che rinunciano al lavoro per badare ai figli, salari ancora al di sotto delle medie pre-Covid, giovani senza occupazione, dispersione scolastica e impietosi benchmark con gli altri Paesi europei: la foto - sbiadita - del Bel Paese*

La crisi pandemica è stata "un acceleratore di disuguaglianze sociali, economiche, educative". In Italia le donne, e le mamme in particolare, hanno pagato "un prezzo altissimo", mentre i giovani del Sud stanno rinunciando a trovare lavoro. Il rapporto di Save the Children descrive un'Italia al bivio, con l'opportunità di spendere presto e soprattutto bene i fondi del PNRR per fare in modo che le risorse pubbliche siano in grado di sanare quel "percorso ad ostacoli", che sono costretti ad affrontare donne e giovani.

**Solo il 42% delle mamme under 54 anni lavora, al Sud tutto più difficile.** La ripresa dell'occupazione del 2021 è stata connotata in larga parte dalla precarietà delle donne e delle mamme nel mondo del lavoro. Nel rapporto "Le Equilibriste. La maternità in Italia 2022" emerge un "quadro critico" della situazione. Se si considera che le donne scelgono la maternità sempre più tardi, l'età media è 32,4 anni, e fanno sempre meno figli, (1,25 la media) e che soprattutto sempre più spesso devono rinunciare a lavorare a causa degli impegni familiari: il 42,6% delle donne tra i 25 e i 54 anni con figli, risulta non occupata con un divario rispetto ai loro compagni di più di 30 punti percentuali. Quando riescono a conservare il lavoro, molte volte si tratta di un contratto part-time come per il 39,2% delle donne con 2 o più figli minorenni. E quando in Italia c'è stata la ripresa, solo poco più di 1 contratto a tempo indeterminato su 10, tra quelli attivati nel primo semestre 2021, è stato a favore delle donne. Inoltre, nel solo 2020, in piena pandemia, sono state più di 30 mila le donne con figli che hanno rassegnato le dimissioni, spesso per motivi familiari anche perché non supportate da servizi sul territorio, carenti o troppo costosi.

**Vita difficile per le madri soprattutto al Sud.** Le regioni del Mezzogiorno, assieme al Lazio, si posizionano tutte al di sotto della media. Basilicata (19° posto), Calabria (20° posto), Campania (21° posto) e Sicilia (17° posto) si avvicendano da

anni nelle ultime posizioni. Quest'anno c'è anche la Puglia (18° posto), seppure per tutte le regioni del Mezzogiorno il trend globale sembra in sensibile miglioramento con un aumento di 4 punti negli ultimi quattro anni.

**Le retribuzioni italiane restano basse.** In Italia, inoltre, si amplia il divario salariale con altri grandi Paesi Ue, come la Francia e la Germania. Con i francesi la differenza in busta paga supera i 10 mila euro in un anno, ma è con i tedeschi che lo stacco è maggiore e raggiunge i 15 mila euro. A rilevare la stagnazione dei salari ed il gap retributivo in Italia è il rapporto della Fondazione Di Vittorio della Cgil, in un confronto con le principali economie dell'Eurozona. Dal primo ottobre, milioni di lavoratori tedeschi avranno diritto ad un salario minimo di 12 euro all'ora.

Nel nostro Paese, invece, il dibattito per il salario minimo resta sospeso per via della recente caduta del governo Draghi. Il nuovo esecutivo però, potrà affrontare il tema partendo dal disegno di legge presentato al Senato, in Commissione Lavoro, e che propone i 9 euro l'ora. Tra dinamiche occupazionali che vedono l'exploit dei contratti a termine, il proliferare dei contratti 'pirata' e i rinnovi da portare a casa cercando di recuperare l'inflazione alle stelle, le retribuzioni italiane segnano il passo. E restano sotto la media dell'Eurozona. In Italia, secondo il rapporto della Fondazione della Cgil, il salario lordo annuale medio, pur recuperando dai 27,9 mila euro del 2020 ai 29,4 mila euro del 2021, rimane ad un livello inferiore a quello pre-pandemico (-0,6%).

Nel 2021, nell'Eurozona si attesta invece a 37,4 mila euro lordi annui (+2,4%), in Francia supera i 40,1 mila euro, in Germania i 44,5 mila euro. Il risultato è che i salari medi italiani segnano così una differenza di 10,7 mila euro in meno rispetto ai francesi e di -15 mila rispetto ai tedeschi. Un



andamento negativo su cui influisce anche l'alta percentuale di lavoratori poveri: sono 5,2 milioni i dipendenti (il 26,7%) che nella dichiarazione dei redditi del 2021 denunciano meno di 10 mila euro annui.

**In 6 regioni più Neet che lavoratori.** L'Italia ha un triste primato in Europa, quello con il maggior numero di Neet, ragazzi che non studiano e non lavorano, che sono arrivati a essere 2 milioni. In 6 regioni, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia, i Neet hanno superato i giovani che lavorano. In Sicilia, Campania, Calabria per 2 giovani occupati ce ne sono altri 3 che sono fuori dal lavoro, dalla formazione e dallo studio. Inoltre, quasi 1 milione e 400 mila bambini sono in povertà assoluta, il dato più alto degli ultimi 15 anni, ma un bambino in Italia oggi ha il doppio delle probabilità di vivere in povertà assoluta rispetto ad un adulto e il triplo delle probabilità rispetto a chi ha più di 65 anni. Ed ancora: in Italia attualmente solo il 16% dei bambini ha accesso ad un asilo del comune e si registra uno dei tassi più alti di dispersione scolastica. ■

## DDL Concorrenza, le novità introdotte nei servizi pubblici locali



di Mauro Cafaro

Nel corso della seduta del 30 Maggio 2022 l'Assemblea del Senato ha approvato in prima lettura il DDL concernente la Legge annuale per il mercato e la concorrenza del 2021, in un testo parzialmente riformulato rispetto a quello presentato dal Governo Draghi. Il DDL è stato, poi, approvato con alcune modifiche (come lo stralcio delle norme su taxi ed Ncc) dalla Camera dei Deputati il 26 luglio scorso. Pertanto, dovrebbe essere approvato definitivamente e convertito in legge dal Senato, in seconda lettura, in brevissimo tempo, nonostante lo scioglimento anticipato delle Camere.

Il progetto di legge contiene una serie articolata di norme orientate a favorire la concorrenza in plurimi settori economici, in attuazione del dettato costituzione contenuto nell'art. 117, comma 2 lettera e), nonché dell'art. 47 della legge n. 99 del 2009. In sintesi, intende promuovere lo sviluppo della concorrenza, l'accesso ai mercati di imprese di minori dimensioni, tenendo in considerazione gli obiettivi di politica sociale connessi alla tutela dell'occupazione, nel quadro dei principi UE, come pure favorire la giustizia sociale, elevare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici, nonché favorire la crescita degli investimenti e dell'innovazione, soprattutto per perseguire al meglio la tutela dell'ambiente, della sicurezza e del diritto alla salute

dei cittadini. In tale ottica si prefigge di rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo e amministrativo, all'apertura dei mercati, nonché di garantire la tutela dei consumatori. Tra le numerose disposizioni contenute nell'articolo compare anche il conferimento di apposita delega al Governo in materia di servizi pubblici locali (art. 8), prevedendo l'emanazione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della stessa legge, di uno o più decreti legislativi di riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, anche tramite l'adozione di un apposito Testo Unico.

Inoltre, il successivo art. 12 contiene norme di diretta applicazione, concernenti alcune modifiche alla disciplina dei controlli sulle società a partecipazione pubblica contenute nel D.lgs. n. 175 del 19 agosto 2016. In dettaglio, il precitato art. 8 conferisce una delega molto articolata al Governo in ordine all'emanazione di un decreto legislativo di riordino della complessa materia dei servizi pubblici locali, che andrà coordinato anche con la normativa in materia di contratti pubblici e in materia di società in partecipazione pubblica per gli affidamenti cosiddetti in house.

Gli elementi più rilevanti contenuti nella citata disposizione sono suscettibili di essere sintetizzati nella maniera che segue: -le lettere a), b) e c) del comma 2 prevedono l'individuazione delle attività di interesse generale volte ad assicurare le primarie esigenze delle comunità locali, in un'ottica di continuità, accessibilità, universalità e non discriminazione, e una nuova ripartizione dei poteri di regolazione e di controllo tra i diversi livelli di governo locale e le Autorità indipendenti, prevedendo la separazione, a livello locale, tra le funzioni regolatorie e le funzioni di diretta gestione dei servizi;

-la lettera d) contempla la definizione dei criteri per l'organizzazione sul territorio dei servizi pubblici locali anche mediante l'armonizzazione delle normative e l'introduzione di incentivi e meccanismi di premialità che favoriscano l'aggregazione a livello locale;

-si prevede di razionalizzare la disciplina relativa alle modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici, come si afferma con la lett. e);

-si prevede, in caso di ricorso a società in house, per gli affidamenti di importo superiore alle soglie di rilevanza comunitaria, di dover adottare una motivazione anticipata e qualificata da parte dell'ente locale, che giustifichi il mancato ricorso al mercato, conformemente al contenuto della lett. f);

-la lettera i), a sua volta, prevede la valutazione delle ragioni, economiche e qualitative, che giustificano il mantenimento dell'affidamento in house;

-in base alla successiva lettera l) occorrerà emanare specifica disciplina che, in caso di superamento dell'affidamento in house, assicuri un'adeguata tutela occupazionale anche mediante l'utilizzo di apposite clausole sociali;

-viene contemplata l'estensione della disciplina dei servizi pubblici locali anche al settore del trasporto pubblico locale, nel rispetto della normativa dell'Unione europea, secondo quanto previsto dalla lett. m);

-viene introdotto l'obbligo, ai sensi della lettera n), di riformare le discipline settoriali in materia di servizi pubblici locali, con particolare riferimento al settore dei rifiuti e alla gestione del servizio idrico, al fine di assicurarne l'armonizzazione e il coordinamento;

-viene disposta la razionalizzazione del rapporto tra la disciplina dei servizi pubblici locali e la disciplina per l'affidamento dei rapporti negoziali di partenariato regolati dal codice del Terzo settore (D.lgs. n. 117/2017), in base a quanto previsto dalla lettera o);

-a sua volta la lettera p) dispone di procedere al coordinamento della disciplina dei servizi pubblici locali con la normativa in materia di contratti pubblici e in materia di società in house;

-invece la lettera q) importerà la revisione della disciplina dei regimi di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché di cessione dei beni in caso di subentro, anche al fine di assicurare un'adeguata tutela della proprietà pubblica, nonché un'adeguata tutela del gestore uscente;

-con la successiva lettera r) si prevede la razionalizzazione della disciplina e dei...

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

# INVALSI 2022, le rilevazioni Post-Pandemia in Campania. Un compendio per riflettere

*La pandemia e le restrizioni che ne sono conseguite hanno inciso sull'andamento scolastico dei cittadini, nel 2022 i risultati dei test mostrano in Campania una convergenza con il dato medio nazionale ma un forte peggioramento rispetto al 2021*

di Manuela Capezio

Anche quest'anno è arrivato, puntuale, il momento di confrontarsi con i risultati degli INVALSI, prove su scala nazionale standardizzate, sottoposte agli studenti per individuare il livello di competenze in alcune materie chiave. Le prove sono riproposte annualmente così da poter individuare un andamento delle performance di apprendimento, delle competenze e delle conoscenze degli studenti. E come ogni anno, all'analisi dei risultati, segue il dibattito tra gli schieramenti a favore o contrari a questa metodologia di valutazione.

I risultati del 2022 portano all'attenzione di tutti un aspetto fondamentale: si può provare a riflettere, sulla base degli esiti dei test, su quanto la pandemia e le restrizioni che ne sono conseguite abbiano inciso sull'andamento scolastico dei cittadini in età scolare?

Le considerazioni non sono semplici ma un'attenta analisi di confronto tra i dati rilevati nell'ultimo quadriennio può fornirci una chiave di lettura aprendo la via alla riflessione sulle conseguenze, nella scuola, di uno dei periodi più complessi della storia contemporanea. Per i non "addetti ai lavori" è bene evidenziare che la valutazione dei risultati delle prove di italiano e matematica non avviene attraverso l'attribuzione di voti ma mediante la collocazione di ciascuno studente in uno dei cinque "livelli" previsti da non adeguato (livello 1) al molto buono (livello 5), ognuno dei quali corrisponde a una ben precisa descrizione delle capacità e delle competenze raggiunte, si considera soddisfacente l'appartenenza ai livelli da 3 a 5

e inadeguata quella nei livelli 1 e 2. Per l'inglese i livelli di appartenenza possono variare da due per la scuola primaria a tre per la scuola secondaria. È opportuno ricordare, per completezza, che le prove INVALSI sono state sospese nel 2020 a causa della pandemia e non sono state somministrate a tutti gli ordini di classe previsti nel 2021.

**La sintesi nazionale.** La Scuola primaria nel 2022 conferma le tendenze riscontrate nel 2019 e nel 2021. Al grado 2 (classe seconda della scuola primaria), circa 3 allievi su 4 raggiungono almeno il livello base (dalla fascia 3 in su) sia in Italiano (72%) sia in Matematica (70%), con il Molise che consegna risultati sopra la media nazionale in entrambe le materie. Al grado 5 (classe quinta della scuola primaria), la differenza tra la percentuale di studenti che raggiungono almeno il livello base in Italiano e Matematica è più ampia, con l'80% degli allievi nei livelli adeguati in Italiano e il 66% in Matematica.

Sostanzialmente rassicuranti i risultati d'Inglese: circa il 94% (+2 punti rispetto al 2018) degli allievi raggiunge il prescritto livello A1 del QCER nella Prova di lettura mentre nella Prova di ascolto è l'85% degli allievi (+6 punti rispetto al 2018) a raggiungere il prescritto livello A1 del QCER. Al Nord e al Centro gli allievi che raggiungono il livello A1 di *reading* sono circa il 95-96%, mentre al Sud circa il 92%. Per il *listening*, invece, gli allievi che si collocano al livello A1 sono circa l'85-90% al Nord e al Centro, mentre circa il 75% al Sud. Sorprendentemente, i risultati del 2022 al grado 8 indicano un miglioramento in Italiano e Matematica mentre gli esiti di Inglese (sia *listening* sia *reading*) sono stabili o in leggero miglioramento.

A livello nazionale gli studenti che raggiungono risultati almeno adeguati, ossia in linea con quanto stabilito dalle Indicazioni nazionali, sono: Italiano 61% (-1 punto percentuale rispetto al 2021) Matematica 56% (invariato rispetto al 2021) Inglese-*reading* (A2) 78% (+2 punti percentuali rispetto al 2021) Inglese-*listening* (A2) 62% (+2 punti percentuali rispetto al 2021). Tuttavia, permangono differenze territoriali importanti e, per certi versi, assai preoccupanti. In alcune regioni del Mezzogiorno, in particolare Campania, Calabria, Sicilia e Sardegna, si riscontra un maggior numero di allievi con livelli di risultato molto bassi, che si attesta attorno al 50% della popolazione scolastica in

Italiano, al 55-60% in Matematica, al 35-40% in Inglese-*reading* e al 55-60% in Inglese-*listening*.

**Italiano Primaria seconda e quinta classe.** Nel 2022 i risultati mostrano in Campania una convergenza con il dato medio nazionale ma un forte peggioramento rispetto al 2021. Si ritorna, dopo la pandemia, ai livelli del 2019 con un dato che si attesta al 29% di allievi di scuola elementare che non raggiungono un livello minimo adeguato (fascia 3) in seconda. Sorprende il salto di oltre 10 punti percentuali nel corso del biennio contraddistinto dalla pandemia. Addirittura, per le quinte primarie il dato si attesta al 23% in Campania rispetto al 20% nazionale. Rimane la forte preoccupazione per circa un quinto degli alunni che mostra performance di apprendimento insoddisfacenti.

**Matematica Primaria seconda e quinta classe.** Nel 2022, gli allievi di scuola elementare che non raggiungono un livello minimo adeguato (almeno liv. 3) in Italia sono il 30% e in

al dato registrato nel 2021. **Inglese listening secondaria di primo grado terza classe.** Nel 2022, mentre in Italia il 38% degli studenti di scuola media non raggiunge un livello adeguato (A2), in Campania saliamo al 57% con un significativo calo nel confronto nazionale di ben 19 punti percentuali, nonostante un miglioramento di cinque punti percentuali rispetto alla rilevazione Campania 2019.

**Inglese reading secondaria di primo grado terza classe.** Nel 2022, mentre in Italia il 23% degli studenti di scuola media non raggiunge un livello adeguato (A2), in Campania saliamo al 33% con un significativo calo nel confronto nazionale di 10 punti percentuali, nonostante un miglioramento di 5 punti percentuali rispetto alla rilevazione Campania 2019.

**Italiano secondaria di secondo grado seconda classe.** Nel 2022, gli allievi di scuola superiore in seconda classe che non raggiungono un livello minimo adeguato in Italia sono il 34% e in Campania il 43% con un salto di 9 punti percentuali.

**Italiano secondaria di secondo grado quinta classe.** Nel 2022, gli allievi di scuola superiore in quinta classe che non raggiungono un livello minimo adeguato in Italia sono il 50% e in Campania il 65% con un salto di 15 punti percentuali. Nel confronto con lo stesso dato Campania 2021 si riscontra una stabilità mentre il dato nazionale peggiora.

**Matematica secondaria di secondo grado seconda classe.** Nel 2022, gli allievi di scuola superiore in seconda che non raggiungono un livello minimo adeguato (almeno liv. 3) in Italia sono il 46% e in Campania il 61% con un salto di ben 15 punti percentuali. Nel confronto con lo stesso dato Campania si riscontra un netto peggioramento passando dal 51% del 2019 all'attuale 61%.

**Matematica secondaria di secondo grado quinta classe.** Nel 2022, gli allievi di scuola superiore che non raggiungono un livello minimo adeguato (almeno liv. 3) in Italia sono il 50% e in Campania salgono al 68% con un salto di ben 18 punti percentuali. Nel confronto con lo stesso dato Campania si riscontra un lieve miglioramento passando dal 73% del 2021 all'attuale 68%.

**Inglese listening secondaria di secondo grado quinta classe.** Nel 2022, mentre in Italia il 62% degli studenti di scuola superiore in quinta non raggiunge un livello adeguato (B2), in Campania saliamo al 78% con un significativo calo nel confronto nazionale di ben 16 punti percentuali.

**Inglese reading secondaria di secondo grado quinta classe.** Nel 2022, mentre in Italia il 48% degli studenti di scuola superiore in quinta non raggiunge un livello adeguato (B2), in Campania saliamo al 60% con un significativo calo nel confronto nazionale di ben 12 punti percentuali.

Non secondario il tema della dispersione implicita ovvero la caratteristica di alunni che frequentano ma che non raggiungono livelli minimi adeguati di competenza. Si tratta di studenti che si attestano su livelli di apprendimento assai bassi. Nel 2019 la dispersione scolastica implicita si attestava al 7,5%, per salire al 9,8% nel 2021. Nel 2022 si osserva un'inversione di tendenza sia a livello nazionale, dove si ferma al 9,7% (-0,1 punti percentuali) sia a livello regionale. In termini comparativi, il calo maggiore della dispersione scolastica implicita si registra in Puglia (-4,3 punti percentuali) e in Calabria (-3,8 punti percentuali). Le differenze assolute a livello territoriale rimangono molto elevate: Campania (19,8%), Sardegna (18,7%), Calabria (18,0%), Sicilia (16,0%), Basilicata (12,8%), Puglia (12,2%), Abruzzo (10,8%), Lazio (10,7%).

Le differenze appaiono strutturali al di là degli effetti da pandemia. In relazione al grado scolastico, gli esiti delle Prove INVALSI sono direttamente paragonabili nel tempo a partire dal 2019. È quindi legittimo interrogarsi se i problemi riscontrati abbiano origini più lontane. Gli esiti delle ricerche internazionali alle quali l'Italia partecipa dal 1995 indicano che le tendenze evidenziate attraverso le prove del 2022 affondano le loro radici molto lontano nel tempo, spesso già a partire dai primi anni 2000.

È adesso il tempo per ricercare soluzioni adeguate ed efficaci, per il presente e per il futuro. E, senza ulteriori indugi, fare in fretta. ■

Performance di apprendimento: percentuale alunni con preparazione inadeguata (liv. 1-2)									
ORDINE DI SCUOLA	CLASSE	MATERIA	ITALIA 2022	CAMPANIA 2022	ITALIA 2021	CAMPANIA 2021	ITALIA 2019	CAMPANIA 2019	
SCUOLA PRIMARIA	II/V	italiano	28%	29%	17%	19%	25%	31%	
	II/V	matematica	30%	31%	28%	29%	25%	28%	
	V	inglese listening	15%	22%	18%	24%	16%	22%	
	V	inglese reading	6%	10%	8%	11%	12%	15%	

## I risultati in Campania (nel confronto Italia)

Campania il 31% con un punto percentuale di differenza, per le seconde classi. Il dato peggiora nelle classi quinte di 8 punti percentuali. Quasi il 40% degli studenti non raggiunge competenze minime adeguate e solo il 35% raggiunge livelli soddisfacenti.

**Inglese listening.** Nel 2022, mentre in Italia il 15% degli studenti di scuola elementare non raggiunge un livello adeguato (A1) in Campania siamo al 22% con un incremento nel confronto nazionale di sette punti percentuali.

**Inglese reading.** Nel 2022, mentre in Italia il 6% degli studenti di scuola elementare non raggiunge un livello adeguato (A1) in Campania siamo al 10% con un incremento di studenti con grado di competenze inadeguato nel confronto nazionale di quattro punti percentuali ma con un miglioramento di 5 punti percentuali rispetto alla rilevazione Campania del 2019. **Italiano secondaria di primo grado terza classe.** Nel 2022, gli allievi di scuola media che non raggiungono un livello minimo adeguato in Italia sono il 39% e in Campania il 44% con un salto di 5 punti percentuali. Nel confronto con lo stesso dato Campania 2019 si riscontra un peggioramento di 4 punti percentuali, ma un sostanziale miglioramento rispetto al 2021 che, rispetto al 2019 aveva registrato un peggioramento di 8 punti percentuali.

**Matematica secondaria di primo grado terza classe.** Nel 2022, gli allievi di scuola media che non raggiungono un livello minimo adeguato (almeno liv. 3) in Italia sono il 43% e in Campania il 58% con un salto di ben 15 punti percentuali. Nel confronto con lo stesso dato in Campania si riscontra un netto

Performance di apprendimento: percentuale alunni con preparazione inadeguata (liv. 1-2)									
ORDINE DI SCUOLA	CLASSE	MATERIA	ITALIA 2022	CAMPANIA 2022	ITALIA 2021	CAMPANIA 2021	ITALIA 2019	CAMPANIA 2019	
SCUOLA SECONDARIA I° GRADO	III	italiano	39%	44%	39%	48%	34%	40%	
	III	matematica	43%	58%	45%	62%	39%	50%	
	III	inglese listening	38%	57%	41%	58%	44%	62%	
	III	inglese reading	23%	33%	24%	34%	26%	38%	

## I risultati in Campania (nel confronto Italia)

peggiore passando dal 50% del 2019 all'attuale 58% rilevato ma, come per l'italiano un miglioramento rispetto

# Apprendimento permanente e educazione degli adulti: dalla Dichiarazione di Osnabrück al Piano Nazionale di Attuazione. Basterà per invertire i limiti il mismatch formazione-lavoro?

di Alessandro Coppola

I dati confermano che per trovare lavoro gli italiani ricorrono in modo sistematico ai canali informali e, quasi per niente, incidono le politiche di formazione e apprendimento permanente per gli adulti. Una recente ricerca Inapp mostra che, negli ultimi dieci anni, circa 5 milioni di persone - il 56% - abbiano trovato una occupazione fuori dal mercato del lavoro palese con gravi conseguenze in termini di capacità di selezione del mercato e perdita di produttività. Nel rispetto della scadenza concordata con la Commissione europea, il Ministero del Lavoro e il Ministero dell'Istruzione hanno trasmesso, nemmeno un mese fa, il Piano Nazionale di Attuazione alla Commissione europea, in osservanza della Raccomandazione VET e della Dichiarazione di Osnabrück. Si tratta del documento fondante il nuovo paradigma - ex art.

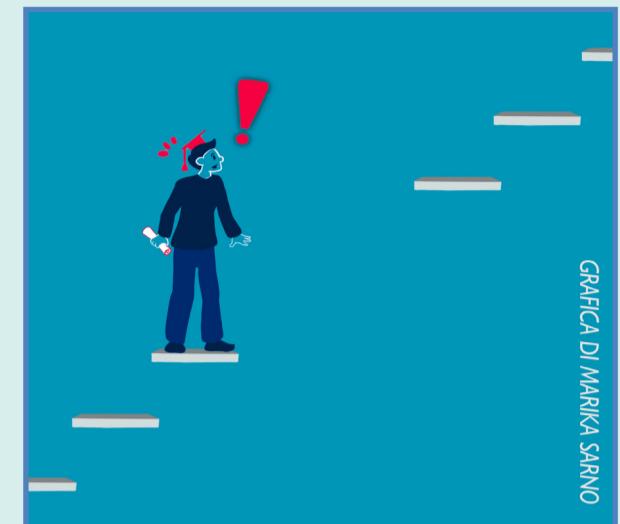
36 Raccomandazione del Consiglio Europeo del 24 novembre 2020 relativa all'istruzione e formazione professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza - dell'azione programmatoria del Paese in materia di politiche sociali, del lavoro e della qualificazione del capitale umano. Il sistema delle politiche attive del lavoro è stato oggetto in anni recenti di diversi interventi di riforma: dal "Jobs Act" al Piano di rafforzamento dei servizi per l'impiego passando per la disciplina del Reddito di Cittadinanza e il "decreto Aiuti" (Dl n. 50/2022) per citare i più significativi.

Non soltanto per gli effetti della pandemia, il tema sul tavolo del Governo (anche di quello a venire) è offrire una piattaforma operativa rinnovata che, con particolare evidenza sui temi della IFP, spinga la programmazione secondo una visione strategica pluriennale capace di superare la mera somma di interventi frammentati, micro-settoriali o diretti a target specifici. Il tema dell'occupabilità giovanile, delle competenze, del mismatch formazione-lavoro richiede, oggi più che mai, policies in grado di farsi carico della

complessità dei fenomeni e delle problematiche senza cedere a pressapochismi vari o semplificazioni eccessive.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è l'atto programmatorio dal quale ci si aspetta un netto segnale di discontinuità nell'ottica del rafforzamento delle competenze, della transizione verso un'economia basata sulla conoscenza, degli investimenti in attività di upskilling, reskilling e apprendimento permanente. In altre parole, un sistema integrato per far ripartire la crescita della produttività e migliorare la competitività delle PMI e delle microimprese italiane, incentrando azioni e interventi nel campo del rafforzamento delle competenze, in particolare quelle digitali, tecniche e scientifiche, come leva imprescindibile per favorire ed accompagnare la mobilità dei lavoratori - e dei cittadini, in generale - fornendo loro le capacità di raccogliere le future sfide del mercato del lavoro.

Promuovere la revisione della governance del sistema della formazione professionale in Italia, attraverso l'adozione del "Piano Nazionale Nuove Competenze", sostenere l'occupabilità dei lavoratori in transizione e disoccupati, mediante l'ampliamento delle misure di politica attiva del lavoro, nell'ambito del nuovo "Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL)", lanciare il sistema duale, adeguare l'offerta di istruzione tecnica e professionale alla domanda di competenze proveniente dal tessuto produttivo del Paese, in particolare per le competenze relative alla transizione digitale, ecologica e della sostenibilità ambientale, sono le linee di azione del PNRR per potenziare le politiche attive del mercato del lavoro, la formazione professionale e il potenziamento del sistema nazionale di istruzione. Il Piano Nazionale Nuove Competenze (PNNC) rappresenta un forte impegno per definire livelli essenziali dell'IFP da assicurare su tutto il territorio nazionale. Il Programma di riforma Garanzia per l'Occupabilità dei Lavoratori (GOL), costituisce il perno dell'azione di riforma



GRAFICA DI MARICA SARNO

delle politiche attive per il lavoro che, in una logica integrata, sono sostenute dalle misure riguardanti la formazione professionale dei beneficiari nel Programma, in sinergia con il Piano straordinario di rafforzamento dei centri per l'impiego. Il Programma GOL viene articolato in milestones e target: Milestone 1: adozione del decreto interministeriale per l'approvazione di GOL - oltre che di quello per l'approvazione del Piano Nuove Competenze - entro il 2021; Milestone 2: adozione di Piani regionali per la piena attuazione di GOL ed esecuzione di almeno il 10% delle attività previste entro il 2022; Target 1: almeno 3 milioni di beneficiari di GOL entro il 2025. Di questi, almeno il 75% devono essere donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani under 30, lavoratori over 55; Target 2: almeno 800mila dei su indicati 3 milioni devono essere coinvolti in attività di formazione, di cui 300mila...

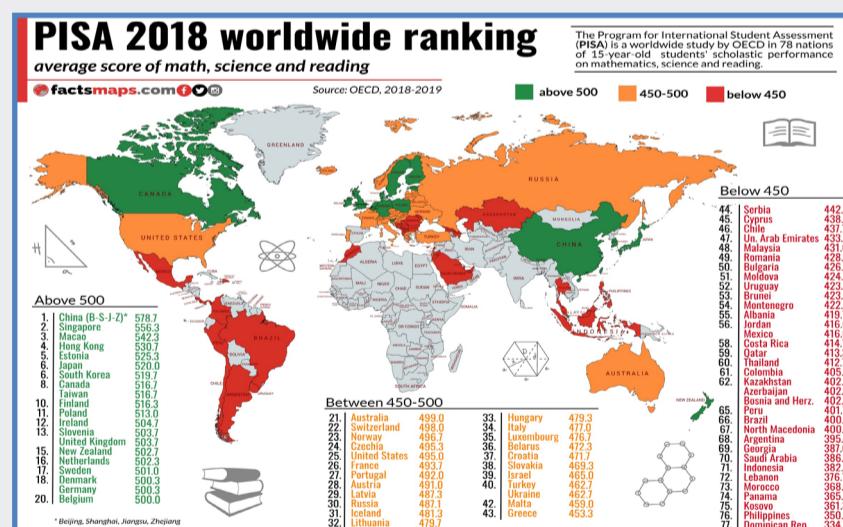
continua sul sito [www.poliorama.it](http://www.poliorama.it)

## Misurazione delle competenze di base ed indicatori di efficienza nelle scelte di Education Policy

di Gaetano Di Palo

Il tema *education policy* da sempre rappresenta, in aggiunta alle sue evidenti implicazioni culturali e sociali, materia di notevole interesse, dibattito ed osservazione anche dal punto di vista della *governance*, e viene - in special modo nel mondo anglosassone - anche considerato come uno degli indicatori strategici di una sana amministrazione del territorio e della collettività; anzi, il ruolo che ricopre l'istruzione nella promozione dell'uguaglianza e della giustizia sociale dovrebbe essere identificato come una delle principali preoccupazioni di quei politici ed alti funzionari che svolgono un incarico centrale nel decidere cosa viene insegnato nelle scuole, dove viene insegnato, a chi e da chi e quanto questo costituisca idonea prerogativa di ingresso nel mondo del lavoro. In linea di principio in tutti i Paesi più sviluppati, lo spostamento dell'occupazione da mansioni manuali e ripetitive a mansioni cognitive non di routine ha almeno tre conseguenze sul mercato del lavoro. In primo luogo, modifica la struttura dell'occupazione: una quota crescente della forza lavoro è impiegata in lavori che richiedono competenze di livello superiore e/o addirittura trasversali. In secondo luogo, cambia la struttura dei salari, giacché la diseguaglianza salariale aumenta a causa dell'incremento del *premio* per le competenze, in particolare, si allarga il divario salariale tra i lavoratori poco e altamente qualificati. In terzo luogo, la disoccupazione aumenta tra i lavoratori meno qualificati in seguito all'eliminazione dei lavori di *routine*. In Italia con il Piano da un miliardo e mezzo di euro recentemente varato come previsto nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per l'Istruzione per combattere la dispersione scolastica, le povertà educative ed affrontare le disparità territoriali, il Governo dopo i primi interventi in tema di edilizia scolastica, si dedica finalmente agli istituti scolastici con fondi indirizzati direttamente a 3.198 scuole (oltre 400mila studenti) sulla base di precisi indicatori relativi alla dispersione ed al contesto socio-economico per incrementare i risultati di apprendimento degli studenti ed adeguatezza delle loro competenze alla domanda

di lavoro. Si tratta in verità di un ambito estremamente delicato, sovente soggetto ad aspre critiche ed a non del tutto sommesse recriminazioni, all'interno del quale purtroppo le amministrazioni centrali e periferiche italiane, e non solo, non sempre realizzano in maniera coerente i principi di una appropriata *governance multilivello*. A tali questioni si aggiungono ovviamente molteplici, e sovente discordanti, variabili socio-



economiche ulteriormente appesantite da un tessuto sociale geograficamente diversificato. Si palesano in effetti una pluralità di *micro-ambienti* aventi caratteristiche estremamente peculiari e differenziate che rendono ancor più difficoltosa un'azione amministrativa complessiva, ed al tempo stesso incisiva, nelle tre materie d'importanza capitale quali: il miglioramento della qualità dell'offerta formativa; il rafforzamento delle competenze di base degli allievi; la lotta alla dispersione e prematuro abbandono scolastico. Se poi a queste si considera, peraltro anche a mo' di *cartina tornasole*, il tema del *match-making* tra i profili professionali prodotti dal sistema scolastico nel suo articolato complesso e quelli invece richiesti, sembra a gran voce, dal mercato del lavoro, appare ancor più evidente quanto il tema sia non semplicemente relegato alla mera sfera educativa e culturale, e trasbordi - e per nulla indirettamente - in ambiti

sociali ed economici. Di conseguenza, l'analisi delle principali caratteristiche ed assetti attuali e potenziali prospettive deve spostarsi e concentrarsi prevalentemente sul *contenuto* intrinseco dello sviluppo educativo: questioni politiche, strategie, misure, risultati, ecc. Ed il concetto stesso di pianificazione educativa diviene fondamentale per consentire la crescita e far funzionare il settore dell'istruzione in modo più efficace, ed implicitamente suggerisce un campo ben strutturato di questioni inequivocabili, obiettivi distintamente definiti, scelte reciprocamente esclusive, indiscusse relazioni causali, razionalità prevedibili e decisorie informati e consapevoli. Sfortunatamente, tale inappuntabile approccio sistemico contrasta in maniera stridente con la dura realtà dei sistemi scolastici, laddove la pianificazione educativa consiste invece sovente una serie di episodi disordinati e sovrapposti in cui sono attivamente coinvolte diverse persone e organizzazioni con prospettive diversificate, tanto tecnicamente che politicamente. Comprendere dunque gli scenari attraverso i quali si analizzano i problemi e si generano, si attuano, si valutano e si riprogettano le politiche educative è a dir poco ardua impresa, e le difficoltà appena enunciate si accentuano quando si pone il problema della rilevazione, aggregazione, elaborazione di dati utili alle misurazioni connesse all'efficacia delle politiche stesse. Molteplici sono le indagini, rilevazioni e survey che annualmente vengono realizzate ed aggiornate in tutti i Paesi da istituzioni più o meno autorevoli, ed ancor più numerosi sono i tentativi accademici e politici di individuare gli indicatori (unici o in batteria) che misurino le *performance* del complesso sistema educativo. Tra questi, ogni tre anni desta notevole, ed universale, interesse - anche da parte della stampa non specializzata e dei non addetti ai lavori - la famosa indagine OCSE-PISA. Com'è noto i test PISA (Programme for International Students Assessment)...

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

# Progetto Borgo 4.0: a Lioni l'auto del futuro diventa realtà

Smart road, semafori intelligenti, Internet veloce, automatizzazione di dissuasori: il Borgo 4.0 di Lioni (AV) promette di rivoluzionare strade e spazi in nome della mobilità sostenibile e della guida senza pilota.

di Valeria Mucerino

Se nel XIX secolo avessero chiesto ad una persona qualunque di immaginare il trasporto del futuro, quello del 2022, tutti avrebbero pensato a navicelle volanti, ad auto che si guidano da sole e anche al teletrasporto. Bene, non siamo ancora in grado di teletrasportarci in lungo e in largo per il multiverso (per dirla utilizzando il linguaggio dei fan dell'universo Marvel), ma passi in avanti in tema di **smart mobility** sono all'ordine del giorno, soprattutto nel comune di Lioni (Av), il primo Borgo 4.0 d'Italia.

La città di Lioni diventa protagonista di una trasformazione che avrà un forte impatto sul territorio, soprattutto a livello infrastrutturale. Un cambiamento che è già in atto con l'avvio dei lavori a far data da marzo di quest'anno. Smart road, semafori intelligenti, internet veloce, automatizzazione di dissuasori: il Borgo 4.0 promette di rivoluzionare strade e spazi in nome della mobilità sostenibile e della guida senza pilota, una sfida avveniristica lanciata dall'imprenditore Paolo Scudieri e raccolta dalla Regione Campania. Un progetto nato dal lavoro sinergico della direzione Generale Ricerca della Regione Campania con ANFIA - Associazione Nazionale Filiera Industria Automobilistica, con il coinvolgimento di 54 imprese del settore e 3 Centri di Ricerca pubblici, con la partecipazione delle 5 Università Campane e del CNR.

*"Siamo di fronte ad un progetto importante per la comunità lionese che guarda al futuro con occhi propositivi e con delle opportunità che sono uniche al mondo - ha dichiarato Scudieri a margine della conferenza di presentazione del progetto all'Expo di Dubai - Questa iniziativa è straordinariamente innovativa. Lioni è il primo borgo al mondo che sarà popolato da tecnologie 4.0 che correlano la mobilità e sistemi di guida autonoma e da nuove professionalizzazioni di cui questo nuovo mondo ha bisogno. Lioni guarda al mondo. Tante nazioni ci chiedono di imitare Lioni. La durata è di circa tre anni. In questo asse temporale assisteremo agli avanzamenti per arrivare a vedere gli sviluppi pratici".* Sul tavolo, un piano complessivo per oltre 73 milioni di euro - di cui 46 a valere sulle linee di azione del POR Campania FESR 2014/2020 e circa 27 rappresentati dal cofinanziamento privato delle imprese. Un vero e proprio laboratorio di sperimentazione tecnologica

in diversi campi complementari, dove grandi e piccole imprese del settore automotive e delle telecomunicazioni, lavorano in sinergia allo sviluppo di nuove soluzioni, materiali e componentistica intelligente per la mobilità di domani, integrando azioni di ricerca, sviluppo, innovazione e trasferimento tecnologico con la sperimentazione delle nuove tecnologie per la guida autonoma e connessa. Sperimentare la smart mobility significa, infatti, viaggiare su strade intelligenti che consentano il dialogo tra veicolo e infrastruttura. Di qui, lo studio e la progettazione di sistemi intelligenti real time e di tipo preventivo - per la comunicazione tra sensoristica stradale e dispositivi a bordo veicolo - di soluzioni di monitoraggio per la sicurezza del manto stradale e della segnaletica, di sistemi per la gestione sostenibile delle infrastrutture e l'ottimizzazione del traffico, di dispositivi intelligenti per l'ottimizzazione delle infrastrutture di parcheggio e per la ricarica veloce, nonché di servizi di infomobility.

Nel dettaglio, l'affermazione del paradigma di mobilità sostenibile vedrà la piattaforma Borgo 4.0 impegnata in specifici percorsi attuativi: **A - mobility:** Soluzioni per migliorare le performance dei veicoli autonomi e connessi, in particolare scenari di manovra e condizioni di traffico, sfruttando informazioni eterogenee provenienti dai sensori a bordo veicolo e da infrastrutture intelligenti. **C - mobility:** Sistemi per la comunicazione sicura V2X a supporto di innovative applicazioni di sicurezza attiva di tipo cooperativo e l'erogazione di servizi di infomobilità. **E - mobility:** Soluzioni innovative per la diffusione dei veicoli "full electric" e di infrastrutture di ricarica ultra-fast. **F - mobility:** Nuove e alleggerite soluzioni architettoniche, modelli di ottimizzazione energetica e di sostenibilità ambientale del veicolo. **H - mobility:** Piattaforma modulare duale (trasporto persone/merci) a peso ridotto per veicoli con alimentazione ibrida governata da motorizzazione elettrica alimentata da energia prodotta da fuel cell ad idrogeno. **P - mobility:** Piattaforma abilitante l'intelligenza del Borgo 4.0 a supporto dell'interoperabilità delle soluzioni per la guida autonoma e connessa e per l'intermodalità. Gli investimenti



nei progetti di innovazione radicale consentiranno di sperimentare progetti di innovazione derivata:

**Antifane:** Nuovi sensori e sistemi per una gestione sostenibile delle infrastrutture e l'ottimizzazione del traffico veicolare.

**Leonardo:** Soluzioni per il comfort alla guida e l'efficientamento delle prestazioni dei veicoli.

**Seneca:** Soluzioni per l'efficienza nella gestione dei parcheggi e delle reti di ricarica e per incentivare comportamenti virtuosi alla guida.

**Socrate:** Sistemi di monitoraggio del manto stradale, delle infrastrutture, sviluppo di barriere stradali innovative per la sicurezza attiva dei veicoli.

**Talete:** Soluzioni per la sicurezza delle strade urbane nei confronti degli utenti deboli e il supporto al guidatore.

**Virgilio:** Soluzioni applicative a supporto della gestione della mobilità urbana da parte della PA. Tutto questo prevede significativi interventi nel Comune di Lioni, partner tecnologico del progetto immediatamente attivo nel processo di messa in opera del laboratorio di sperimentazione, con il sindaco Yuri Gioino che ha concentrato l'attività amministrativa di questi mesi sull'affidamento dei lavori, oltre che nell'organizzazione di giornate di formazione sulle opportunità che questo progetto può generare per gli studenti degli indirizzi tecnici e professionali del territorio e non solo.

## La Federico II all'interno di RoboIT, il primo Polo Nazionale per il Trasferimento Tecnologico della Robotica



Individuare e premiare gli sforzi delle giovani menti italiane rafforzandone e valorizzandone i risultati della ricerca scientifica e tecnologica. Il tutto, attraverso la creazione di startup concepite nei laboratori, nelle Università e nei centri di eccellenza dove nascono e si sviluppano idee che poi rivoluzionano il futuro. È questo, in sintesi, l'obiettivo primario di RoboIT, ovvero il primo Polo nazionale per il Trasferimento Tecnologico della Robotica. Un polo innovativo che si sviluppa e affonda le sue stesse radici anche nella Università Federico II, da sempre, al vertice di questo specifico settore.

**L'iniziativa RoboIT.** RoboIT - idea di Cassa Depositi e Prestiti Venture Capital SGR che attraverso il Fondo di Technology Transfer, con una dotazione di 275 milioni di euro, investirà in tutta la filiera del Trasferimento Tecnologico attraverso la creazione di Poli distribuiti sul territorio nazionale -, è il primo di questi poli (da 40 milioni di euro) e nasce in collaborazione con l'Istituto Italiano di Tecnologia (IIT), la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, l'Università degli Studi di Verona e l'Università Federico II di Napoli. Segno, che da queste parti, di eccellenza ce n'è, e pure in abbondanza. La

partnership della Federico II con RoboIT, siglata e ufficializzata da alcuni mesi, infatti, testimonia una lunga storia di successi della scuola di Robotica napoletana che ha portato, nel corso degli anni, numerosi finanziamenti europei e riconoscimenti oltre a diversi titoli internazionali nei più disparati ambiti di applicazione. Il PRISMA Lab, specializzato in manipolazione robotica e robotica aerea, il PRISCA Lab per la robotica assistita - entrambi afferenti al Dipartimento di Ingegneria Elettrica e delle Tecnologie dell'Informazione - il centro ICAROS per la robotica chirurgica, e la startup NEABOTICS, rappresentano, infatti, fiori all'occhiello della ricerca del Mezzogiorno e dell'intero Paese.

**I partner coinvolti.** Il polo, oltre, alla Federico II, si arricchisce del contributo di altri protagonisti di rilievo fra cui anche **Pariter Partners**, holding di investimento che guida il primo e unico syndicate network italiano specializzato sul deep-tech, che avrà il compito di erogare servizi specialisti ai ricercatori oltre che di co-investitore nell'iniziativa; **Leonardo**, multinazionale italiana dedicata al presidio delle tecnologie strategiche per la sicurezza del Paese, che contribuirà con il proprio know-how sia dal punto di vista tecnologico, anche attraverso i Leonardo Labs - le infrastrutture di ricerca centrale e cross settoriale - sia dal punto di vista di mercato, sia sul versante delle ricadute industriali; **Eureka! Fund I – Technology Transfer**, fondo di Venture Capital di EUREKA! Venture SGR, specializzato in Scienza ed Ingegneria dei Materiali Innovativi anche applicati alla robotica; e **Cysero EuVECA**, Fondo di Venture Capital di AVM Gestioni SGR SpA Gestore EUVECA specializzato in investimenti nella Robotica. Sono, invece, in fase di definizione anche altri accordi con Enti e aziende che andranno ad incrementare l'investimento di 40 milioni di euro già stanziato

da parte di CDP Venture Capital e dagli altri Fondi di VC specializzati, con un effetto leva stimato complessivo di oltre 100 milioni di euro in 4 anni per la creazione e lo sviluppo di più di 50 nuove aziende. Che, va da sé, avranno la possibilità di assumere e creare un notevole mercato interno di risorse specializzate e qualificate.

**Hub&Spoke.** RoboIT, inoltre, opererà secondo un modello Hub&Spoke. I ricercatori potranno disporre di risorse economiche e competenze specialistiche per la realizzazione di un primo studio di fattibilità tecnico e di business all'interno delle singole Università e dei Centri di Ricerca aderenti (Spoke) e poi di servizi di accelerazione imprenditoriale per supportare la nascita di nuovi campioni nazionali della robotica, presso gli spazi dell'Istituto Italiano di Tecnologia di Genova (Hub del Polo).

**Un settore in espansione.** Un settore in espansione e in cui vale la pena, con tutti i rischi del caso, investire. In Italia, infatti, il comparto industriale Robotica e Automazione è in grande sviluppo e rappresenta un'eccellenza nel mondo per i suoi centri di competenza, con oltre 104 mila imprese (+10% negli ultimi 5 anni), 429 mila addetti e un fatturato che nel 2020 è stato di circa 5 miliardi di euro. Sono già oggi oltre 615 startup e PMI innovative del settore e oltre 6 mila i brevetti europei in robotica depositati negli ultimi 10 anni nel nostro Paese: un ecosistema in grande evoluzione all'interno di un mercato globale che nei prossimi 5 anni prevede una crescita del +245% in applicazioni di logistica e del +189% in ambito biomedicale. Insomma, una grande opportunità per il territorio, gli studenti napoletani e le eccezionali menti che affollano le aule dell'Università partenopea. RoboIT è realtà.

## Le campagne italiane rischiano di svuotarsi: i lavoratori stranieri sempre più attratti da Germania e Olanda

Fra caporalato, burocrazia, vaccini non riconosciuti e troppe trattenute su aziende agricole e busta paga, i braccianti extracomunitari disertano i nostri campi. A vantaggio dei Paesi Ue che pagano meglio e garantiscono migliori condizioni



di Nino Femiani

La trasformazione dell'Italia in un Paese di immigrazione risale agli anni '80, ma il fenomeno migratorio acquista una consistenza significativa negli anni '90, tanto che l'Istat avviò, a partire da allora, la raccolta sistematica di statistiche con l'introduzione del quesito sulla cittadinanza nella maggior parte delle rilevazioni e nell'elaborazione dei dati di tipo amministrativo. Tra gli anni '80 e la prima decade del 2000 il numero di stranieri residenti in Italia è aumentato in modo significativo passando da 210mila nel 1981 ai 5 milioni 756mila nel 2021, portando l'incidenza degli stranieri residenti dallo 0,4% al 10% della popolazione e facendo recuperare la distanza con altri paesi europei di più consolidata tradizione immigratoria. L'apporto dei lavoratori stranieri in agricoltura è divenuto un elemento strutturale e caratterizzante del settore (cfr. De Rosa M., Bartoli L., Leonardi S., Perito M.A. (2018), *Foreign agricultural workers' profile in agricultural territorial systems of Italy*).

All'inizio del nuovo secolo, la percentuale di lavoratori stranieri in agricoltura era ancora piuttosto contenuta, il 4,3% nel 2004 (primo anno in cui l'Istat distingue la cittadinanza nelle forze di lavoro), ma in lento aumento. Con l'ingresso di Romania e Bulgaria il ritmo di crescita diventa sostenuto, nel 2010 la percentuale è già più che raddoppiata, arrivando al 9,2%, ma ancora in linea con l'incidenza degli stranieri sul totale dell'occupazione italiana (9,3%). Dopo il 2008, invece, si assiste in agricoltura a una progressiva sostituzione

dei lavoratori italiani con cittadini stranieri che, nel 2020, arrivano a rappresentare il 18,5% del totale (che sono circa 900mila), ovvero quasi 172mila, ben al di sopra del loro peso sulla media dell'economia (10,2%). (*L'impiego dei lavoratori stranieri nell'agricoltura in Italia*. Anni 2000-2020 - a cura di Maria Carmela Macrì per Crea). In Campania, gli occupati stranieri aumentano del 39,2% nel periodo 1999-2008 e del 18,8% dal 2008 al 2015. Valutando il fenomeno nell'intero arco temporale, si nota che la presenza di extracomunitari in agricoltura diviene sempre più significativa, infatti la variazione percentuale, calcolata tra il 1999 e il 2015, è del 65,3%. Anche in Campania come altrove, prevale il lavoro agricolo saltuario, che si riflette in una netta predominanza di contratti stagionali, sia per gli extracomunitari sia per i comunitari, ma si capisce che per far andare avanti le quasi centomila aziende agricole campane sono necessarie le braccia degli immigrati. Secondo la Coldiretti per svolgere oggi i lavori nelle campagne italiane servono circa centomila stagionali. Il «Decreto flussi» di dicembre 2021, che regola l'ingresso nel nostro Paese di manodopera da Paesi extra Ue, permette l'arrivo di 42mila unità per il settore agricolo e turistico. Ma c'è lentezza nelle procedure d'esame delle richieste d'ingresso. A maggio aveva varcato i confini solo il 20% della quota stabilita, cioè circa 8.400 persone anche per il mancato riconoscimento di vaccini somministrati nei paesi extracomunitari, come il Sinopharm cinese o lo Sputnik russo. Non c'è solo il problema burocratico. Il clima sta cambiando: con la recessione ormai alle porte la capacità attrattiva dell'Italia è fortemente diminuita, e già nei primi sei mesi del 2022 si registra una riduzione del 2,8% delle presenze nelle nostre campagne. Non solo manca mano d'opera, ma quella che c'è se ne sta andando in altri paesi per tre motivi. Primo: in genere sono persone vaccinate nel paese d'origine e con vaccini non riconosciuti dall'Ue; quindi, si vengono a trovare in forte difficoltà. Secondo: in Germania ed Olanda c'è più flessibilità sul lavoro stagionale e questo si ripercuote sulla busta-paga, che può essere sensibilmente più corposa rispetto a quella in Italia, dove balzelli e rigidità finiscono per tosare la remunerazione. Terzo: all'estero, in genere, c'è una repressione maggiore del caporalato e quindi questi lavoratori subiscono meno angherie e umiliazioni (anche se ad aprile 2022 sono stati ripartiti 200 milioni di euro ai Comuni per il superamento

degli insediamenti abusivi dei braccianti agricoli, obiettivo della "Missione 5 Inclusione e Coesione" del PNRR). Tradotto in cifre, ci sono 15mila lavoratori stranieri che pensano di abbandonare le nostre campagne, soprattutto nel Meridione, e andare a lavorare all'estero. Diciamocela tutta: già fatichiamo a trovare un numero sufficiente di persone disposte al lavoro agricolo, se si verifica questa fuga siamo rovinati. La verità è che stiamo subendo una concorrenza spietata da Germania e Olanda che ci portano via gli agricoltori immigrati e noi non facciamo nulla né ci facciamo sentire in sede Ue. Se fino a ieri in politica era in primo piano la campagna antiimmigrazione (e ancora oggi sembra essere un miope cavallo di battaglia delle forze sovrani in vista del voto del 25 settembre), adesso siamo all'opposto perché nelle campagne (ma anche in molti distretti industriali) si è alla disperata ricerca di lavoratori. Non è un caso che anche i governatori della Lega abbiano fatto inversione di marcia (ma talvolta non lo fanno sapere ai loro dirigenti). Gli italiani non si presentano a chi offre lavoro nei campi quindi abbiamo bisogno di mano d'opera straniera poiché non bastano quelli che già lavorano. Secondo un'indagine dei produttori di pomodoro che aderiscono a Confindustria quest'anno, per la prima volta, tra il 25 e il 30% delle persone contattate che lo scorso anno avevano lavorato non ha accettato l'invito stagionale. Stesso problema per le cantine e le stalle. Germania e Olanda, e tra poco anche Austria e Belgio, stanno diventando mercati molto accoglienti e ci scippano non solo i braccianti extracomunitari, ma soprattutto gli operai agricoli specializzati che arrivano dalla Romania, dall'Albania, dalla Bulgaria, dalla Polonia e anche dal Marocco. Anche il Regno Unito, così severo per studenti che vanno a frequentare le università britanniche, sta pensando a un nuovo sistema per agevolare l'ingresso dei lavoratori e consentire alle aziende agricole britanniche di assumere fino a 30mila lavoratori stranieri da impiegare nel 2023 nella raccolta nei campi e nei lavori nelle serre, allungando il classico visto stagionale da sei mesi a tre anni. E in Italia? Si è preso coscienza del problema male e in ritardo, con l'obbligo di far lavorare nei campi solo personale vaccinato con i vaccini europei, troppe trattenute sulle aziende agricole e sulla busta paga dei braccianti. Il rischio è che le nostre campagne si svuotino sempre di più.

## Anticorruzione e amministrazione trasparente: la PA più visibile è realmente più terza?

di Serafina Russo

La crisi economica e la necessità di rilanciare l'immagine dell'Italia a livello internazionale. Ora come all'ora, un Paese in cui l'evoluzione del processo di integrazione europea s'innerva a partire dallo spirito riformista. Sono passati dieci anni dall'entrata in vigore della L. n. 190/2012 cd. Legge Severino introdotta per dare attuazione alla Convenzione penale sulla corruzione (1999) e alla Convenzione Onu di Merida (2003). La legge 190/2012 ha operato una riforma organica dei reati contro la PA, in particolare i reati legati alle condotte corrutive (es. concussione mediante costruzione, corruzione per l'esercizio della funzione). Com'è noto, infatti, il suo scopo precipuo è l'aggressione della corruzione anche nella sua forma più lieve di *maladministration*, ossia tutte quelle fattispecie di cattiva amministrazione (assenteismo, sprechi, conflitti di interessi) a cui peraltro anche la corruzione in senso penalistico è strettamente collegata. Le azioni di contrasto alla corruzione interessano sia l'aspetto preventivo, "blindando" il sistema, sia sull'aspetto repressivo, inasprendo la pena qualora qualcuno venga condannato per reati contro la PA. Tanto è vero che la prevenzione *ex ante* può incidere tanto quanto la repressione *ex post*, se non addirittura in misura maggiore. È proprio la volontà del legislatore di lotta aperta al fenomeno della corruzione che ha consentito di fissare legittimamente - e con ragionevoli bilanciamenti - obblighi come quelli contenuti nella L. 190/2012 e nei successivi interventi legislativi. Compresi i limiti, oggetto del quesito proposto dal recente Referendum abrogativo, che hanno inciso sui requisiti soggettivi per l'accesso alle cariche eletive, che per diretta disposizione costituzionale sono accessibili in condizione di uguaglianza. L'incandidabilità non è una questione meramente legata all'applicazione della pena derivante dal reato, o un'autonoma sanzione a quest'ultimo collegato ma riflette sui

requisiti di onorabilità del soggetto a cui sono affidate funzioni pubbliche. Non è un caso che la disciplina sull'anticorruzione rientri nel fenomeno più ampio di buon governo ed etica pubblica, insieme al potenziamento dei codici etici per i dipendenti pubblici ed alla trasparenza amministrativa che, oltre ad essere una prerogativa del buon andamento della PA è teleologicamente strumento di lotta alla corruzione. Vuoi per l'influenza esercitata dal *Freedom of Information act* americano e dall'analogia disciplina europea, che ha segnato il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere, vuoi per l'introduzione di disposizioni che valorizzano il controllo popolare sul perseguitamento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche nonché la partecipazione alla vita democratica delle istituzioni politiche, nell'ultimo decennio, la spinta verso l'esigenza di una maggiore visibilità del potere pubblico ha comportato una saldatura tra anticorruzione e trasparenza amministrativa. Coerentemente con la logica del controllo generalizzato, che è alla base del Decreto Trasparenza, sono stati introdotti gli obblighi di trasparenza di cui all'art. 14, c. 1 bis del d.lgs. 33/2013. La ratio è appunto quella di consentire ai cittadini di controllare se, durante l'espletamento del mandato, gli organi di rappresentanza politica, nei vari livelli di governo, beneficino di incrementi reddituali e patrimoniali, considerando anche la situazione reddituale dei coniugi e dei parenti stretti. La novella di cui al d.lgs. n. 97/2016 ha esteso gli obblighi di pubblicazione originariamente previsti per gli organi politici, anche ai titolari di incarichi politici, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli attribuiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione. La questione circa i destinatari degli obblighi di trasparenza è stata al vaglio della Corte costituzionale che con la sentenza n. 20/2019 ha diretto un monito al legislatore affinché proceda al riordino complessivo della normativa relativa a tali

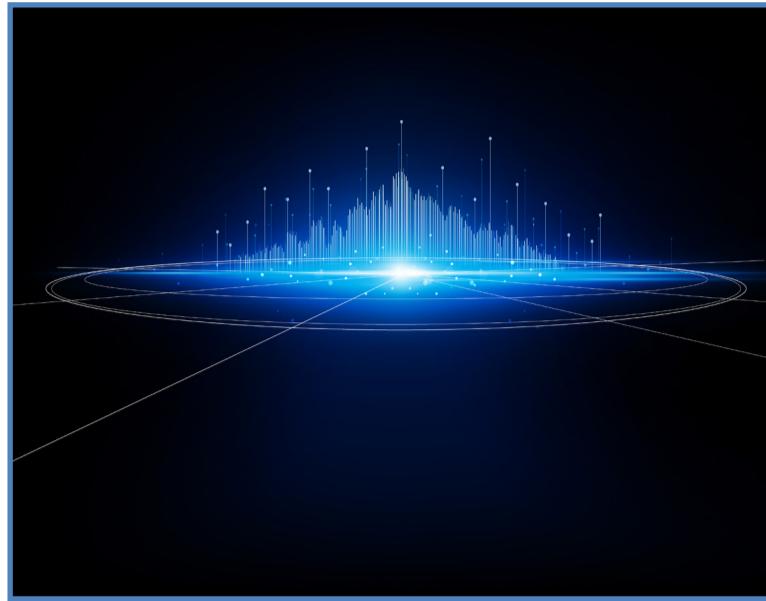


obblighi. Ciò che rileva ai nostri fini, è comprendere come la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato che affinché la trasparenza amministrativa assolia al fine dell'interesse pubblico di prevenzione e repressione dei fenomeni corruttivi, non debba tradursi in un mero adempimento burocratico con imposizioni di adempimenti affastellati (pubblicazione di uno tsunami di informazioni) ponendosi, tra l'altro, in contrasto frontale con un altro principio di rango costituzionale: la riservatezza delle persone fisiche. Alla compromissione - sproporzionata - di quest'ultima non ha corrisposto un maggiore conoscenza dell'organizzazione e attività delle pubbliche amministrazioni, in termini sia di controllo della spesa pubblica che di prevenzione dei fenomeni corruttivi. Pertanto, se pubblicità è conoscibilità, la trasparenza richiede anche la comprensibilità di ciò che viene pubblicato, o rischia di risolversi nel suo opposto, cd. opacità per confusione. Anticorruzione e Trasparenza sono concetti sovrapponibili se e solo se la trasparenza è finalizzata più che generalizzata, in modo da contribuire a "...salvare la democrazia dai suoi demoni, fungendo da antidoto alla tendenza a manipolare i dati di realtà". D'altronde, come ha osservato Sabino Cassese: "Vi sono due modi per non informare, il primo: di non offrire informazioni, l'altro di fornirne troppe. Anche questa modalità può servire all'opacità del potere".

# Approvato OPEN4U, il progetto di IFEL Campania in ambito VET e Open Innovation

Il progetto "OPEN4U: intrOducing Practices in opEn innovatioN 4U" di IFEL Campania è stato approvato e ammesso a finanziamento con contributo comunitario accordato pari a € 250.000,00, nell'ambito dell'invito a presentare proposte 2022 (EAC/A09/2021) del Programma Erasmus+ - Azione KA220 - Ambito VET - Partenariati di cooperazione nel settore dell'istruzione e formazione professionale. Un risultato importante specie se si tiene conto che la proposta progettuale della Fondazione ha registrato un ottimo punteggio (di 97 su 100) classificandosi al secondo posto della graduatoria nazionale.

**Il progetto e la partnership.** Incentrato sulle pratiche di Open Innovation nell'istruzione e nella formazione professionale – OPEN4U, nell'ambito del complesso di direzioni programmate dalla Commissione Europea sul tema della Vocational Education and Training (*Vet institutions*) vede IFEL Campania capofila di una partnership internazionale formata da scuole di ingegneria, VET provider, organizzazioni no profit ed aziende IT che coinvolgono paesi come: Francia, Turchia, Grecia, Repubblica Ceca e Polonia. In particolare, partner dell'iniziativa sono: la scuola di ingegneria transalpina **ECAM-EPMI**, ideata nel 1992 da gruppi industriali EDF, SCNEIDER, PHILIPS e PSA che opera in costante collegamento diretto con il mondo delle imprese; **INNOVED**, organizzazione non governativa greca che lavora nel settore no-profit dell'istruzione e formazione professionale; **DANMAR COMPUTERS**, società IT polacca, con sede a Rzeszów, specializzata nello sviluppo di software (anche per smartphone) e piattaforme dedicate al project management



e al settore dell'education; **STOWARZYSZENIE ARID**, associazione polacca impegnata nel campo della formazione professionale che promuove la creazione e lo sviluppo d'impresa attraverso l'apprendimento permanente, anche in contesti rurali; **INNOMATE**, società IT turca con esperienza nella creazione di software dedicati alla gestione di progetti di training, generale e specialistico; e **BIT CZ TRAINING**, azienda ceca con sede a Praga qualificata in sviluppo e training di persone, team e organizzazioni pubbliche e private. Le attività, di durata biennale, puntano ad un forte cambiamento digitale

del mondo dell'education e del lavoro che porterà al settore VET e alle piccole e medie imprese una decisa spinta all'innovazione. OPEN4U intende fornire agli istituti di formazione professionale e ai formatori, strumenti digitali, raccomandazioni sull'introduzione di pratiche di innovazione per l'apprendimento sul lavoro creando tool digitali (rivolti a giovani e a dipendenti senior) spendibili nel mondo del lavoro e della formazione.

**I deliverable.** I pacchetti di lavoro previsti (i work packages) prevedono l'elaborazione di un **catalogo interattivo di Open innovation**; guide sull'introduzione di pratiche di open innovation su dispositivi mobili - App mobile - oltre al consolidamento ed alla promozione delle conoscenze e dei risultati conseguiti mediante la produzione di manualistica di supporto, infografiche periodiche ed eventi moltiplicatori per ciascun Paese. Instaurando, pertanto, solide sinergie tra i diversi ambiti dell'istruzione e della formazione professionale. Infine, fra i punti di forza riscontrati dalla commissione di Valutazione di Erasmus+, si annoverano: il valore aggiunto a livello dell'UE grazie a risultati non ottenibili mediante attività svolte in un singolo paese, ma in diversi e variegati contesti nazionali, e la possibilità per i deliverable e i risultati attesi, di essere potenzialmente replicati al di fuori delle organizzazioni partecipanti ed anche dopo la conclusione del progetto a livello locale, regionale, nazionale o europeo.

## Certificare la Sostenibilità di un territorio

segue dalla prima

di Rita Titti Summa\*

...il mare territoriale e il fondo di esso, e lo spazio atmosferico sovrastante sia la terraferma sia le acque territoriali". Secondo un'accezione più allargata, come territorio vanno intese anche le differenti qualità di antropizzazione (gruppi umani, insediamenti urbani e/o abitativi in generale) dove lo stesso termine viene però inteso in un senso decisamente più ampio, utilizzato anche in relazione a discipline o ad ambiti non strettamente geografici, quali il controllo politico o sociale di un determinato spazio terrestre. Ad oggi il termine territorio, oltre a connotare elementi giurisdizionali, è al centro di numerosi dibattiti e riconsiderazioni, in quanto considerato sempre più in relazione agli insediamenti umani e, di conseguenza, al multiforme concetto di territorializzazione. Questo termine indica, in breve, l'azione umana su un dato territorio; il processo di cambiamento del territorio avviene per la costante evoluzione e il continuo cambiamento del gruppo umano che, di volta in volta, si insedia sul territorio, e perpetra modifiche di differente livello.

Tali modifiche costituiranno, poi, le caratteristiche effettive e peculiari del nuovo territorio. In effetti, tutti gli elementi citati nella definizione di cui sopra (terra, acqua, sottosuolo, acque interne, mare, spazio atmosferico, ...) sono esposti all'agire dell'umanità, ai processi di evoluzione e ai comportamenti delle persone, dovuti anche all'adeguatezza dei presidi normativi a loro tutela, alle strategie industriali, ai modelli culturali proposti e alle forme di governo. Nel tentativo di connubio tra le parole sostenibilità e territorio emerge forte e chiaro come i comportamenti delle persone siano fondamentali per determinare il futuro e come sia forte la responsabilità di tutti coloro - enti, istituzioni, associazioni di categoria, imprese - nel sostenere e, prima ancora, nello stimolare processi di cambiamento culturale verso approcci eticamente più validi e verso modelli economici che tendano al benessere oltre che al solo profitto. Il ruolo che deve essere svolto dai Comuni, sin da subito e nei prossimi anni, sarà fondamentale: è necessario rendere coerenti le politiche territoriali con il principio di sviluppo sostenibile, favorendo il percorso verso il raggiungimento dei 17 SDGs; bisogna misurare, tramite indicatori affidabili, l'effetto delle politiche di governo locale sugli ambiti considerati dal Bes e dall'Agenda 2030; occorre, in grande sintesi, contribuire al miglioramento della qualità della vita e del benessere sociale.

In questo quadro si distingue il progetto della Scuola Etica di Alta Formazione e Perfezionamento Leonardo, "Un sistema contro l'ESGwashing". Si tratta di uno schema per la certificazione ESG riconosciuto da Accredia, per i Comuni, la

Pubblica Amministrazione (da ora PA) e le aziende che vogliono tendere alla Sostenibilità. L'intento di ricoprendere, in un unico sistema, un insieme di requisiti che riguardino l'ambiente, il sociale e la governance, è racchiuso nella norma SRG 88088:20 - Social Responsibility and Governance - Requisiti per la Certificazione di sistemi di gestione per la sostenibilità. Una norma completa e rispondente alle necessità del mondo di oggi, ma soprattutto di quello del futuro, per garantire alle prossime generazioni la possibilità di abitare in un pianeta sano a condizioni sostenibili. Lo scopo è quello di rispondere ai bisogni valutando le prestazioni ESG del territorio attraverso le azioni e gli indirizzi della pubblica amministrazione locale. Un vero cambio di paradigma socio-politico che pone al centro del governo del territorio, la massima autorità locale con il coinvolgimento dell'intera comunità. La sfida di misurarsi con i requisiti della norma SRG88088:20, conferisce autorità e prestigio alla PA, al territorio che rappresenta e a tutte le imprese, ai commercianti, alle associazioni e alla comunità in generale, con l'obiettivo di contribuire al raggiungimento dei 17 Sustainable Development Goals.

Ovviamente questo processo stimola possibilità di nuove professioni sul territorio per assicurare il soddisfacimento di obblighi legislativi, coinvolgere gli stakeholders, supportare le strategie imprenditoriali, gestire le dinamiche sociali e far partecipare la comunità e gli istituti di credito. Professioni capaci di supportare l'unico cammino necessario (e non più rinviabile) per una gestione sostenibile del territorio. La PA locale, principale soggetto attuatore, non può delegare alla buona volontà di qualcuno. La cultura della PA per il territorio. Questo percorso di adeguamento e di certificazione è anche una grande occasione di sviluppo culturale di una nuova dimensione sociale e ambientale. Tale azione riguarda il tessuto imprenditoriale, finanziario ma anche quello dell'istruzione e della formazione per uno sviluppo più equilibrato della cultura della vita, delle relazioni tra le persone e del rapporto con il pianeta. A partire dal territorio locale, che non ha perimetro ma che è una parte integrata di un contesto ambientale universale, dobbiamo necessariamente gestire e orientare questo nuovo percorso in direzione dei 17 SDGs ONU; in questo i requisiti della SRG88088 sono di fondamentale aiuto. Anche la continuità della gestione politica è un fattore determinante e discriminante per la sicurezza dei cittadini, per la difesa del territorio, per la sicurezza sociale e quindi per un futuro veramente Sostenibile per le generazioni di oggi e per quelle future.

Le difficoltà che nascono dal contesto culturale possono essere vinte con un lavoro di sensibilizzazione su questi temi, ovvero se passerà il concetto che la "trasformazione ESG" è un passaggio centrale per mettere le basi per un futuro sostenibile da ogni

punto di vista. Senza questa volontà, purtroppo, non potranno esserci prospettive di sviluppo per l'umanità sul pianeta. Questo è il momento della sensibilizzazione, questo è il momento per assumersi responsabilità chiare ed efficaci per la transizione. La SRG 88088 con il suo schema permette di dare certezza sul tipo di valutazione della PA in tema di Sostenibilità. Un Comune certificato e definito "sostenibile" è rappresentativo di un territorio sano, attento, interessante per il turismo, attrattivo per gli insediamenti produttivi, per i finanziamenti pubblici, per gli investimenti dei privati, per la vita nel suo complesso. È una difesa contro l'ESGwashing, del resto, a partire dalle nuove direttive dell'EU; tutto va in questa direzione, verso la difesa della salute e della sicurezza, nell'assicurare responsabilità sociale e di governance, nel rendere vere le dichiarazioni in materia di Sostenibilità. Senza scomodare troppo i modelli transteorici del cambiamento comportamentale, è più che maturo il tempo, a parer di chi scrive, di agire in vista di proposte concrete, a tutti i livelli, al fine di attuare strategie di evoluzione culturale verso modelli di vita più sani e più compatibili con il futuro delle nuove generazioni.

\*Centro Studi ESG-SRG Scuola Etica Leonardo.

# Poliorama

RIVISTA DI ECONOMIA, CULTURA E DIRITTO

Hanno collaborato: Mauro Cafaro, Manuela Capezio, Alessandro Coppola, Eliana De Leo, Marcella De Luca, Orlando Di Marino, Gaetano Di Palo, Maria Laura Esposito, Nino Femiani, Giorgia Marinuzzi, Roberta Mazzeo, Daniele Mele, Francesco Miggiani, Stanislao Montagna, Valeria Mucerino, Salvatore Parente, Serafina Russo, Rosario Salvatore, Marika Sarno, Rita Titti Summa, 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° 12 del 01/08/2022

VISITA  
POLIORAMA  
ONLINE

