

**Attività conoscitiva sull'attuazione e sulle prospettive
del federalismo fiscale**

Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica

Dott. Stefano Menghinello

**Direttore della Direzione centrale per l'analisi
e la valorizzazione nell'area delle statistiche economiche
e per i fabbisogni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**

Indice

Introduzione	4
1. I divari regionali nella sfera economica, demografica e sociale	4
2. Il Conto delle Amministrazioni Locali	23

Documentazione:

- *Allegato statistico*

Introduzione

In questa audizione le considerazioni dell'Istituto atterranno soprattutto all'analisi dei divari regionali: da quelli demografici, trasversali alla programmazione delle politiche, a quelli relativi all'offerta e accessibilità di infrastrutture e servizi, nonché alla loro qualità; sono proposti, inoltre, sempre in chiave di asimmetrie territoriali, approfondimenti in tema di welfare locale, sulla disabilità e sulle differenze negli esiti di salute, che richiamano, in alcuni casi, anche gli sviluppi in materia di LEP. In questa prospettiva, è opportuno sottolineare l'importanza di disporre di statistiche sempre più granulari e di qualità sui territori, un obiettivo su cui l'Istat ha investito e sta investendo sia sul piano degli strumenti sia degli output statistici. La seconda sezione di questo documento fornisce, invece, un quadro dell'andamento di medio periodo degli aggregati economici che compongono il Conto delle Amministrazioni locali, mettendo in luce l'evoluzione della composizione delle entrate e delle spese dal punto di vista dei Conti Nazionali.

1. I divari regionali nella sfera economica, demografica e sociale

L'Istituto ha diffuso ieri le stime preliminari del Pil e dell'occupazione territoriale per il 2023¹. Nell'ultimo anno, il Pil è aumentato in volume dell'1,3% nel Mezzogiorno e dell'1,0% nel Nord-ovest, a fronte di dinamiche più contenute nel Nord-est (+0,8%) e, soprattutto, nel Centro (+0,5%); nel Mezzogiorno spicca, in particolare, la performance del settore delle Costruzioni e una contrazione dell'Industria in senso stretto inferiore alla media. Anche in termini occupazionali, il Mezzogiorno è l'area che ha dato il contributo maggiore alla crescita, con un incremento degli occupati che ha raggiunto il 2,5%; più contenuto è risultato lo sviluppo dell'occupazione nelle altre ripartizioni (Nord-est +2%, Nord-ovest +1,5% e Centro +1,2%)².

La formazione del reddito nelle regioni italiane

In questa sezione vengono fornite alcune informazioni di base sulle differenze territoriali nella produzione e formazione del reddito sulla base dei Conti Nazionali.³ Nel 2022, ultimo anno per cui sono disponibili le stime dei Conti territoriali a livello di singole regioni, il Pil pro-capite (a prezzi correnti) delle regioni del Nord-ovest (40,9mila euro) risulta circa il doppio di quello del Mezzogiorno (21,7mila euro);

¹ Si veda <https://www.istat.it/it/archivio/298439>.

² Le stime dei Conti economici territoriali rilasciate lo scorso dicembre avevano evidenziato, nel periodo 2019-2022, una crescita del Pil in volume del Mezzogiorno pari al 2,2%, inferiore di un punto a quella delle ripartizioni del Nord ma superiore all'andamento del Pil nel Centro (-0,2%).

³ Si vedano le Tavole 1-3 incluse nell'Allegato Statistico.

nelle altre ripartizioni la distanza si riduce ma rimane, comunque, significativa (nel Nord-est e nel Centro il Pil pro-capite è, rispettivamente, 39,3 e 35,1mila euro). Le regioni del Sud e le Isole, insieme a Umbria e Marche, mostrano valori inferiori a quello medio nazionale (33mila euro). La Provincia autonoma di Bolzano/Bozen registra il Pil pro-capite più elevato (54,5mila euro); seguono la Lombardia, la Provincia autonoma di Trento e la Valle d'Aosta (con valori intorno ai 44 mila euro); le restanti regioni del Nord presentano comunque valori superiori a quello medio nazionale, con differenziali positivi che oscillano tra 1,4mila euro del Piemonte e i 7mila euro dell'Emilia Romagna.

Rispetto al 2007, le distanze tra il Mezzogiorno e il resto del Paese si sono ampliate: il divario negativo nei confronti del valore medio nazionale è cresciuto, in termini assoluti, dai 9mila del 2007 a 11,3mila euro del 2022; a peggiorare, in termini relativi, è anche la posizione delle regioni del Centro (il vantaggio rispetto alla media nazionale si riduce da 3,8mila a 2,1mila euro). Tra le regioni, il Piemonte al Nord e il Lazio al Centro mostrano una riduzione del differenziale positivo; nel Mezzogiorno, solo la Basilicata, pur mantenendo un livello di Pil pro-capite inferiore a quello medio nazionale, evidenzia un recupero.

Come osservato nel Rapporto Annuale 2024⁴, negli ultimi venti anni i territori italiani, e in particolare quelli economicamente meno avanzati, non hanno mostrato un processo di convergenza verso il dato medio dell'Unione europea, al contrario di quanto avvenuto in alcune zone dell'Europa dell'Est. Tra il 2000 e il 2022, tutte le regioni italiane hanno sperimentato tassi di crescita del Pil pro capite in Parità di Potere di Acquisto (PPA) inferiori alla media dell'Ue27 indipendentemente dalla loro posizione in termini di Pil pro capite nel 2000. Considerando gli ultimi quattro anni (2019-2022), si osserva però una tendenza al recupero; il tasso di crescita medio annuo del Pil pro-capite in PPA ha superato quello medio dell'Unione nella maggior parte delle regioni italiane (con le eccezioni di Toscana, Umbria, Lazio, Piemonte, e Abruzzo).

Grazie ai meccanismi di redistribuzione determinati principalmente dall'intervento pubblico, i differenziali regionali misurati sulla base del reddito disponibile per abitante sono più contenuti rispetto a quelli che si osservano per il Pil pro-capite corrente.

Nel 2022 il reddito disponibile delle famiglie consumatrici è pari, a livello nazionale, a 21,1mila euro per abitante. Nelle regioni del Nord-Ovest raggiunge i 24,8mila euro contro un valore di 16,1mila nelle regioni del Mezzogiorno. Le regioni con i maggiori differenziali positivi rispetto alla media nazionale sono la provincia autonoma di Bolzano (pari a circa 7,4 mila euro) e la Lombardia (+4,5 mila euro); le regioni del Mezzogiorno presentano i livelli di reddito disponibile più bassi; il ritardo rispetto alla media nazionale è più contenuto in Abruzzo (-3 mila euro), mentre le distanze maggiori si osservano in Campania (-5,7 mila euro) e in Calabria (-6,1 mila euro).

⁴ Si veda, in particolare, il Capitolo 4 (<https://www.istat.it/it/archivio/296796>).

Nell'ambito delle stime regionali del reddito disponibile è possibile individuare, e esprimere in termini di valori pro-capite, la componente che sintetizza le operazioni di redistribuzione, la quale misura l'effetto netto di imposte correnti e contributi sociali (a carico delle famiglie), prestazioni sociali ricevute e altri trasferimenti netti. È bene precisare che si tratta di valori che, negli anni 2020-2022, risentono ancora delle misure di sostegno per l'emergenza sanitaria prima e per la crisi inflativa poi.⁵ Nel 2022, questa componente è pari a 1.870 euro per abitante e rappresenta l'8,8% del reddito disponibile (7,0% nel 2019). La sua incidenza si differenzia nei territori ed è maggiore nelle regioni del Meridione (3,5% nel Nord-ovest, 5,6% nel Nord-est, 8% al Centro, 19% nel Mezzogiorno). Al Nord si osservano, tuttavia, apporti e impatti decisamente diversificati: l'impatto delle operazioni di redistribuzione è significativo sul reddito disponibile pro-capite in Liguria (8,8%), Friuli Venezia-Giulia (10,0%) e Valle D'Aosta (9,6%); marginale nella Provincia di Bolzano-Bozen (3,5%) e minimo in Lombardia (1,3%). Nell'Italia centrale, l'importanza della componente del reddito disponibile derivante dalle operazioni di redistribuzione è maggiore in Umbria (12,8%) e nelle Marche (10,4%) rispetto a Lazio e Toscana. Nelle regioni del Mezzogiorno si registrano i valori più elevati in Puglia (18,6%), Sardegna (18,7%), Sicilia (21,6%) e Calabria (23,6%).

Tra il 2011 e il 2022 il reddito disponibile delle famiglie in Italia è cresciuto del 16,7%, registrando un aumento più consistente nelle regioni del Mezzogiorno (+20,3%); al Centro la crescita è stata più contenuta (+12,6%). Le famiglie residenti nelle regioni del Mezzogiorno hanno beneficiato dell'apporto derivante dalla redistribuzione del reddito, soprattutto negli anni seguenti l'emergenza sanitaria. Nel Mezzogiorno, la componente redistributiva è aumentata in valore di circa 1.400 euro (+86,6%); il maggiore incremento di questa componente si osserva, però, nelle regioni del Nord-est (+105%); più contenuta è la crescita nelle regioni del Centro (+65,7%) e del Nord-ovest (+49,8%).

Divari demografici e sociali

Negli ultimi anni l'Istituto ha continuato a investire nell'analisi dei divari territoriali, anche in virtù dei rilevanti avanzamenti metodologici e della realizzazione dei Registri statistici che hanno notevolmente ampliato la disponibilità di informazioni territoriali sempre più granulari.⁶ Il Rapporto Annuale 2024 dedica diversi approfondimenti alle disparità che riguardano la sfera demografica e sociale, oltre che alle dotazioni e all'accessibilità delle infrastrutture sul territorio, le quali si sovrappongono – e spesso si sommano – ai divari economici; in questa sezione se

⁵ Si veda il Comunicato Stampa sui "Conti economici nazionali per settore istituzionale" disponibile all'indirizzo <https://www.istat.it/it/archivio/295734>.

⁶ Nel 2023, in particolare, sono state rilasciate due statistiche focus inerenti i divari territoriali fra il Mezzogiorno e il resto del Paese con riferimento al PNRR (<https://www.istat.it/it/archivio/280052>) e alle politiche di coesione dell'Ue (<https://www.istat.it/it/archivio/285459>).

ne descrivono le evidenze principali, rimandando al volume per ulteriori approfondimenti.⁷

La transizione demografica rappresenta una sfida cruciale per i territori, che richiederà nel futuro una significativa capacità di progettazione di politiche e servizi adeguati. Nell'ultimo decennio (2012-2023), a fronte del calo complessivo della popolazione residente (-1,8%), sono in prevalenza le regioni del Mezzogiorno ad aver subito il declino demografico più marcato (-4,7% la variazione media della ripartizione, dovuta in buona parte alle migrazioni interne), a fronte di una perdita complessivamente trascurabile del Centro-Nord (-0,3%).

Le regioni del Sud che mostrano le dinamiche peggiori sono Molise (-7,4%) e Basilicata (-7,2%); tra le regioni del Centro-Nord, il calo della popolazione è sostenuto in Liguria (-5,2%), e più contenuto in Veneto (-0,8%), mentre continuano a crescere i residenti in Trentino-Alto Adige/Südtirol (+3,8% e +5,1% nella Provincia autonoma di Bolzano/Bozen), nel Lazio (+2,0%), in Lombardia (+1,7%) e in Emilia-Romagna (+1,1%).

Alla riduzione della popolazione si associa il suo progressivo invecchiamento. Nel 2023 si contano 193,1 persone con almeno 65 anni ogni 100 giovani con meno di 15 anni (indice di vecchiaia), a indicare che la popolazione anziana è quasi il doppio di quella giovane. Solo il Mezzogiorno ha valori inferiori (179,8 con un minimo pari a 175,8 nel Sud). La popolazione anziana è predominante ovunque, pur con differenze molto ampie (da 270,9 anziani per 100 giovani in Liguria a 131,8 nella Provincia autonoma di Bolzano/Bozen). Dal 2012, a livello medio nazionale l'indice è aumentato di 44,7 punti (+61,4 dal 2002); le regioni del Mezzogiorno registrano gli incrementi più consistenti, anche per effetto dei processi migratori. La variazione massima si ha in Sardegna (+88,3 punti), dove la popolazione residente è al contempo tra le più longeve d'Italia e con la fecondità più bassa.

La maggiore accessibilità delle infrastrutture e dei servizi pubblici rappresenta un prerequisito per contrastare il declino economico, sociale e demografico che affligge molti territori. A partire dalle informazioni disponibili a livello comunale, nel Rapporto si esaminano l'offerta di trasporto, l'accessibilità agli ospedali e alle scuole, evidenziandone le disparità territoriali.

Un quinto della popolazione italiana, circa 12 milioni di abitanti, risiede in Comuni con un'offerta di trasporti che consente un'accessibilità elevata ai servizi, mentre in quelli con accessibilità scarsa (per lo più di Aree Interne) abita il 2,2% circa dei residenti.⁸ Al Centro-Nord, i comuni "Altamente accessibili" si concentrano al confine tra Piemonte e Lombardia, in buona parte del territorio del Veneto e nelle aree più a sud del Friuli-Venezia Giulia, nonché in aree più circoscritte di Toscana e

⁷ Si veda, ancora, il Capitolo 4 (<https://www.istat.it/it/archivio/296796>).

⁸ Si considerano qui le infrastrutture di trasporto (aeroporti, porti, stazioni ferroviarie e accessi alla rete autostradale). Per la costruzione delle misure di accessibilità, si veda più avanti il Focus "Sviluppi recenti nell'offerta di informazione statistica su infrastrutture e accessibilità".

Lazio. Nel Mezzogiorno risalta un blocco consistente nell'area campana compresa tra Caserta, Napoli e Salerno; più a Sud, nella zona di Lamezia Terme; nelle Province siciliane di Catania e Siracusa, nonché nell'area sarda che comprende le città di Cagliari e Olbia. All'estremo opposto, i comuni "Scarsamente accessibili" si localizzano nell'entroterra della Sardegna, lungo tutta la dorsale appenninica da Nord a Sud, e nelle zone di confine a ridosso delle catene montuose alpine.

L'analisi dell'accessibilità ai servizi ospedalieri⁹ considera 635 infrastrutture ospedaliere (al 2019), tutte dotate di un Pronto soccorso o di un Dipartimento di Emergenza Urgenza e Accettazione (DEA) di primo o secondo livello. Il grado di diffusione territoriale in rapporto alla popolazione residente è piuttosto elevato, con maggiori concentrazioni in prossimità delle Città metropolitane di Milano, Roma e Napoli. Tuttavia, molte regioni si collocano al di sotto della media nazionale: Lombardia, Lazio e Campania, tra le più popolate, unitamente a Toscana, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Puglia, Emilia-Romagna e Valle d'Aosta. In Umbria, Calabria e Sardegna la disponibilità di ospedali per 100 mila abitanti è più elevata (superiore a 1,5). Per quanto riguarda l'accessibilità di queste strutture, la quasi totalità della popolazione (98,7%) risiede in comuni dai quali è possibile raggiungere una struttura ospedaliera entro mezz'ora. Sussistono notevoli differenze sul territorio, associate all'urbanizzazione: dista al più 15 minuti da un ospedale il 75,5% dei Comuni lombardi, contro il 14,5% dei Comuni della Basilicata (93,4 e 41,6% le quote di popolazione). L'accessibilità ai servizi ospedalieri è superiore alla media nazionale in Liguria, Veneto, Umbria, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte e Lombardia, a cui si aggiungono per il Mezzogiorno Campania e Puglia. Maggiori difficoltà si rilevano laddove l'orografia e la geomorfologia dei territori rendono più complessi gli spostamenti, come in Basilicata, Molise, Valle d'Aosta, Sardegna e Calabria, dove impiegano oltre 30 minuti per raggiungere una struttura ospedaliera quote di popolazione che oscillano tra il 5,2 e il 20,3%. I comuni che distano oltre 1 ora da un ospedale sono solo sei, con 13 mila residenti in tutto, ripartiti tra Toscana, Lazio, Puglia e Sicilia.

Divari fra il Centro-Nord e il Sud del Paese si rilevano anche per l'accessibilità degli edifici scolastici. Il grado di raggiungibilità delle scuole appare visibilmente più alto nel Centro-Nord e più basso nel Mezzogiorno, soprattutto riguardo ai servizi di trasporto urbano e interurbano. Si rileva un differenziale nella quota di edifici con raggiungibilità molto buona di oltre 7 punti a vantaggio del Centro-Nord. Per il Mezzogiorno si osserva sia una maggiore consistenza di scuole con un livello critico di raggiungibilità (36,4% contro 19,5%), sia di scuole che possono essere raggiunte solo con il ricorso a mezzi di trasporto privati (20,9% contro 13,2%).

⁹ Questa analisi si basa sulle misurazioni dei tempi di percorrenza su strada da ciascun comune verso ogni infrastruttura: si tratta dei tempi minimi stimati per raggiungere almeno una infrastruttura sanitaria. Sono state predisposte tre classi di intervalli temporali (fino a 15 minuti, da 15 a 30, oltre 30) all'interno delle quali ogni comune viene collocato in base al tempo minimo di percorrenza rilevato.

L'informazione statistica sulle disparità tra i territori è arricchita anche dalle analisi disponibili attraverso il sistema di indicatori Bes (Benessere equo e sostenibile) e Bes dei Territori (BesT), che consentono di delineare e qualificare, in modo strutturato e con frequenza annuale, i profili di sviluppo delle diverse aree del Paese. L'ultimo rapporto Bes, diffuso lo scorso aprile, pone in particolare l'accento sull'ambito territoriale per studiare le disuguaglianze di benessere.¹⁰ I divari territoriali vengono analizzati valorizzando il patrimonio informativo offerto dalla disaggregazione regionale, disponibile per 144 dei 152 indicatori Bes.¹¹ Dall'analisi territoriale emerge un evidente gradiente Nord-Sud, ma si osservano alcune significative differenze anche all'interno delle ripartizioni.

Focalizzando l'attenzione sul dominio "Qualità dei servizi", i cui indicatori hanno per oggetto servizi di potenziale interesse per l'attuazione del federalismo fiscale come quelli sanitari e socio-assistenziali, di pubblica utilità e di mobilità, le analisi mostrano che, per almeno i due terzi degli indicatori, il Nord è avvantaggiato rispetto al Centro e al Mezzogiorno. Fra gli indicatori del dominio per cui le disuguaglianze sono più marcate (ossia il cui campo di variazione rispetto al dato nazionale è più ampio) spicca il servizio idrico. Calabria e Sicilia sono le regioni con i valori peggiori: le famiglie che dichiarano irregolarità nell'erogazione dell'acqua in Calabria (38,7%) superano di oltre quattro volte la media nazionale e in Sicilia il valore è più che triplo (29,5%); all'opposto si colloca la provincia autonoma di Bolzano, dove solo l'1,5% delle famiglie denunciano interruzioni del servizio idrico. Una forte variabilità a scapito del Mezzogiorno si registra anche per l'accesso ai servizi essenziali per il cittadino: in Campania la quota di famiglie che hanno difficoltà ad accedere ai servizi essenziali¹² è quasi doppia rispetto alla media delle famiglie italiane (8,8% rispetto a 4,9%), seguite dalle famiglie residenti in Calabria (7,7%) e in Puglia (7,1%); all'estremo opposto, tali difficoltà sono dichiarate solamente dal 2,5% delle famiglie della provincia autonoma di Bolzano. Le regioni del Nord godono di migliori livelli di benessere anche per gli indicatori di mobilità, sia in termini di offerta di trasporto pubblico locale (TPL) sia per la soddisfazione della domanda. Ad esempio, l'offerta di TPL in Lombardia è più del doppio del dato

¹⁰ Il Rapporto è disponibile all'indirizzo <https://www.istat.it/it/files//2024/04/Bes-2023-Ebook.pdf>. Nell'area Benessere e sostenibilità del sito Istat sono inoltre accessibili tutti i dati contenuti nel Rapporto, consultabili anche attraverso dashboard e grafici dinamici; si veda: [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilità/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/gli-indicatori-del-bes](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilità/la-misurazione-del-benessere-(bes)/gli-indicatori-del-bes).

¹¹ Per ottenere una visione d'insieme delle distanze tra regioni, in ciascuno dei 12 capitoli dedicati ai domini del benessere, si analizza, per ogni indicatore disponibile a questo livello di dettaglio, una rappresentazione dello scostamento relativo delle regioni dalla media Italia. L'analisi regionale viene proposta a un livello più aggregato con un approfondimento dei profili territoriali, considerando la distribuzione delle regioni per classi di benessere relativo e la disuguaglianza degli indicatori tra regioni. Si veda, in particolare, il Paragrafo 4 dell'Introduzione.

¹² Percentuale di famiglie che dichiarano molta difficoltà a raggiungere tre o più servizi essenziali (farmacie, pronto soccorso, ufficio postale, polizia, carabinieri, uffici comunali, asilo nido, scuola materna, scuola elementare, scuola media inferiore, negozi di generi alimentari, mercati, supermercati) sul totale delle famiglie.

nazionale, in Molise quasi 12 volte più bassa. Per i servizi socio-sanitari e socio-assistenziali la Campania, con 19,5 posti letto residenziali per 10.000 abitanti, si posiziona all'ultimo posto della graduatoria regionale (-70% di posti letto rispetto al dato Italia) mentre la provincia autonoma di Trento, con 152,8 posti letto per 10.000 abitanti, si attesta al primo posto.

Questi dati rappresentano solo una parte dell'informazione presente nel Rapporto Bes, cui si rimanda per approfondimenti. L'Istat è impegnato anche nella produzione degli indicatori relativi al Bes dei territori: nel 2023 ha varato il progetto BesT, con l'obiettivo di arricchire l'offerta informativa a livello almeno provinciale con nuove misure, metodologie e analisi. Nel quarto trimestre del 2023 è stata diffusa la prima edizione dei 20 Report regionali BesT 2023, ciascuno dei quali corredato da un'appendice statistica e una sintesi dei principali risultati.¹³ Sulla pagina dedicata al Bes dei territori sono inoltre stati predisposti strumenti avanzati per la visualizzazione dei dati come grafici dinamici e dashboard¹⁴; tutti i dati sono scaricabili anche dal nuovo data warehouse di diffusione dell'Istituto, IstatData¹⁵.

Focus: Sviluppi recenti dell'offerta di informazione statistica su infrastrutture e accessibilità

Da quasi vent'anni l'Istituto dedica particolare attenzione al tema delle infrastrutture, mediante la pubblicazione di informazioni sulla dotazione infrastrutturale a livello regionale e provinciale e attraverso studi e analisi sul tema.

Per quanto riguarda la diffusione di dati e informazioni, la prima pubblicazione Istat risale al 2006 ed è stata realizzata nell'ambito del Progetto operativo "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008" relativo al Programma operativo nazionale "Assistenza tecnica e azioni di sistema" (Pon Atas) e cofinanziato dai Fondi strutturali relativi al ciclo di programmazione 2000-2006. Nel 2008 la pubblicazione ha assunto la denominazione di Atlante Statistico Territoriale delle Infrastrutture (ASTI) e si è arricchita di un software che metteva a disposizione degli utenti i dati relativi alle infrastrutture considerate e consentiva la rappresentazione cartografica degli stessi.

Dal 2015 l'ASTI è diventato un applicativo on line. Nell'Atlante sono presenti circa 600 variabili, articolate in nove aree tematiche¹⁶ suddivise a loro volta in sotto temi. Le informazioni sono disponibili per diversi livelli territoriali (province, regioni e ripartizioni territoriali) e, laddove disponibili, in serie storica. Sono inoltre arricchite da un'ampia raccolta di metadati a supporto di una corretta lettura e interpretazione

¹³ I report sono disponibili al seguente indirizzo: <https://www.istat.it/it/archivio/289122>.

¹⁴ Per dettagli, si veda: [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/il-bes-dei-territori](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/il-bes-dei-territori).

¹⁵ Per consultare e scaricare i dati del Bes dei territori su IstatData si veda:

https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,Z0930TER,1.0/BES_T.

¹⁶ Trasporti, Energia, Sanità, Istruzione e Università, Cultura, Ambiente, Turismo, Commercio, Intermediazione monetaria.

delle variabili. È possibile navigare, visualizzare ed esportare le informazioni simultaneamente in forma Cartografica, tabellare e grafica.

L'Atlante contiene informazioni non solo sulla dotazione fisica delle infrastrutture, ma anche sulla loro funzionalità. La presenza di un'infrastruttura non è di per sé sufficiente per favorire lo sviluppo di un'area, ma è importante la qualità del servizio che è possibile effettivamente fornire, approssimata dal grado di utilizzo e dall'accessibilità. A titolo di esempio, nel caso delle infrastrutture sanitarie è necessario affiancare elementi conoscitivi di dotazione fisica, quali il numero degli istituti di cura e i relativi posti letto, con informazioni sul numero di medici, i giorni di degenza, le liste di attesa, le tipologie di reparti presenti e così via.

Attualmente è in corso un processo di revisione dell'ASTI, prevalentemente di carattere tecnologico. L'Atlante sarà, infatti, acquisito all'interno del nuovo Atlante Statistico del Territorio (ASTer)¹⁷ che nei prossimi mesi verrà reso disponibile agli utenti su un sito dedicato.

L'Istat ha recentemente pubblicato una Statistica Focus sull'accessibilità dei comuni alle principali infrastrutture di trasporto (stazioni ferroviarie, accessi alle autostrade, porti e aeroporti).¹⁸ Questo nuovo prodotto mette a disposizione dell'utenza un set di misure dell'accessibilità dei Comuni alle principali infrastrutture di trasporto, fra cui ricadono 258 stazioni ferroviarie con servizio passeggeri attivo in cui è presente un traffico di treni a lunga percorrenza, 2.842 accessi alla rete autostradale, 35 aeroporti per servizi commerciali, 54 porti statistici con traffico passeggeri.

Partendo dalle misurazioni dei tempi di percorrenza su strada (con mezzo privato) dal comune verso la singola infrastruttura, sono state calcolate tre diverse misure di accessibilità:

1. *Cost to closest*: misura il costo necessario affinché da una data origine possa essere raggiunta almeno una destinazione tra quelle selezionate; nel nostro caso, questo costo viene espresso in termini di tempo minimo di spostamento;
2. Cluster accessibilità/prossimità: un Comune (genericamente un territorio) può risultare più o meno accessibile sia per la minore o maggiore difficoltà a raggiungere una infrastruttura, sia per la presenza o l'assenza di infrastrutture nelle vicinanze. Le due situazioni potrebbero implicare interventi di policy differenti: investimenti nel miglioramento della rete viaria per raggiungere le infrastrutture nel primo caso, investimenti nella costruzione dell'infrastruttura nel secondo;
3. Indice di accessibilità da modello gravitazionale: introduce un elemento di differenziazione delle infrastrutture considerando l'offerta di servizi fornita dall'infrastruttura stessa; tale modello definisce l'accessibilità come il potenziale

¹⁷ L'ASTer è realizzato nell'ambito della Convenzione stipulata tra l'Istat e l'Autorità di Gestione del PON "Governance e Capacità istituzionale 2014-2020" relativa all'attuazione del Progetto "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di coesione 2014-2020", conclusosi il 31 dicembre 2023.

¹⁸ Per dettagli, si veda: <https://www.istat.it/it/archivio/292688>.

delle opportunità, introducendo nell'analisi anche l'aspetto comportamentale delle scelte effettuate. In altri termini si suppone che, a parità di distanza, venga privilegiata l'infrastruttura che offre il maggior numero di servizi.

Tutte e tre le misure possono rappresentare elementi conoscitivi utili per finalità di policy.

Welfare locale: interventi e servizi sociali

Nel quadro normativo italiano compete ai Comuni la titolarità delle funzioni amministrative e gestionali sui servizi sociali e sugli interventi di natura socio-assistenziale finalizzati a tutelare i cittadini dai rischi sociali e rispondere ai loro bisogni.

L'attuale assetto istituzionale è il risultato di un processo di lungo corso iniziato con il D.P.R. 616 del 1977, che sanciva il decentramento delle funzioni amministrative e l'attribuzione ai Comuni delle funzioni di organizzazione dei servizi sociali, proseguito con la Legge n. 59 del 1997, in cui veniva introdotto il principio di sussidiarietà, e completato dall'introduzione della L. 328 del 2000 e dalla Riforma del Titolo V della Costituzione (L. 3 del 2001), attraverso cui viene definito il rapporto fra Stato, Regioni ed Enti locali e vengono sancite le aree di intervento dei servizi sociali e le competenze del privato, delle comunità locali e della cittadinanza attiva.

Il sistema delineato attribuisce alle Regioni le funzioni di programmazione degli interventi e dei servizi sociali e ai Comuni le competenze gestionali, promuovendo la gestione associata a livello sovracomunale dell'offerta, il ruolo degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) e la programmazione delle politiche attraverso i piani di zona.

A partire dal 2003, le informazioni relative agli interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati sono rilevate annualmente dall'Istat, che raccoglie informazioni sulle politiche di welfare gestite a livello locale. I dati raccolti riguardano il numero di utenti e le spese impegnate per i servizi sociali gestiti dai Comuni (singolarmente o in forma associata), dalle Province, dalle Regioni e da altri Enti territoriali che affiancano o sostituiscono i Comuni in questa funzione.

Di seguito si riportano i risultati dell'ultima rilevazione, soffermandoci in particolare su alcune aree di particolare interesse in tema di federalismo fiscale e puntando l'attenzione sui divari territoriali. Gli ultimi dati disponibili, relativi al 2021, sono stati diffusi lo scorso 19 giugno; per ulteriori approfondimenti si rimanda al Comunicato Stampa.¹⁹

La spesa dei Comuni per interventi e servizi sociali

Nel 2021, la spesa dei Comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali (Comuni, ATS e varie forme associative sovracomunali) ammonta a 8,4 miliardi di

¹⁹ Il Comunicato Stampa è disponibile all'indirizzo <https://www.istat.it/it/archivio/298319>.

euro²⁰, di cui 1,3 miliardi utilizzati per gli asili nido e i servizi integrativi per la prima infanzia, che rientrano ormai nel comparto dell'istruzione.

Dal 2003 al 2021 la spesa ha mostrato un andamento tendenzialmente in crescita, aumentando complessivamente di 3,2 miliardi, pari al 61,2% in termini nominali e al 27,1% in termini reali. A livello medio pro-capite la spesa gestita a livello locale per il welfare dei cittadini è passata da 90 euro del 2003 a 142 euro del 2021, con un incremento di 52 euro a prezzi correnti e di 28 in termini reali. Rispetto al Pil, la spesa si attesta nel 2021 allo 0,46%, in graduale crescita dal 2003 quando era pari allo 0,37%.

Per quanto riguarda le aree di utenza²¹, i servizi sociali dei Comuni sono rivolti prevalentemente alle famiglie con figli e ai minori in difficoltà, agli anziani e alle persone con disabilità, che assorbono il 79% delle risorse impegnate. Il 10,8% riguarda l'area Povertà e il disagio adulti, il 4,2% è destinato ai servizi per Immigrati, Rom, Sinti e Caminanti, e una minima parte (0,3%) a interventi per le dipendenze da alcol e droga; il rimanente 5,7% è assorbito dalle attività generali e dalla multiutenza (sportelli tematici, segretariato sociale, ecc.).

L'offerta di servizi socio-assistenziali presenta importanti e persistenti divari territoriali. Nel Sud la spesa pro-capite per il welfare territoriale (72 euro) è circa la metà della media nazionale. Le Isole, trainate dalla Sardegna, si attestano su 134 euro pro-capite, il Centro a 151, il Nord-ovest 156, il Nord-est a 197.

A livello regionale queste differenze sono ancora più marcate: si passa da regioni come la Calabria e la Campania, dove la spesa è pari rispettivamente a 37 e 66 euro pro-capite, alla Provincia Autonoma di Bolzano, con 592 euro. Dopo quest'ultima, i livelli più alti di spesa sociale (oltre 200 euro pro-capite) si hanno in tre regioni a statuto speciale (Valle D'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna), nella Provincia Autonoma di Trento e in Emilia-Romagna.

Alle differenze fra regioni e ripartizioni geografiche si intrecciano quelle per tipologia di comune. Le risorse dedicate ai servizi sociali crescono infatti all'aumentare della dimensione demografica: a livello nazionale i Comuni con oltre 50.000 abitanti spendono mediamente 182 euro, che oscillano fra 106 euro nel Mezzogiorno e 240 nel Nord; per i Comuni sotto i 10.000 abitanti la media scende a 118 euro, che diventano 88 euro nel Mezzogiorno e 139 euro nel Nord. Nel Mezzogiorno il divario tra le classi di ampiezza dei Comuni è meno accentuato, ma si registra un livello di spesa molto più basso rispetto al resto del Paese: in media la spesa dei Comuni più grandi del Sud e delle Isole (106 euro) è inferiore a quella dei Comuni più piccoli dell'Italia settentrionale (139 euro).

²⁰ Si tratta della spesa al netto dei contributi degli utenti e del Servizio Sanitario Nazionale: se si considerano anche queste voci la spesa ammonta a 10,3 miliardi di euro, di cui 745 milioni sono stati rimborsati dalla compartecipazione pagata dagli utenti (7,2%) e 1,2 miliardi dal Servizio Sanitario Nazionale (11,8%) per le prestazioni di natura sanitaria.

²¹ La spesa sociale viene rilevata per 7 specifiche aree di utenza: "Famiglia e minori", "Disabili", "Dipendenze", "Anziani", "Povertà e disagio adulti", "Immigrati, Rom, Sinti e Caminanti", "Multiutenza".

Il servizio sociale professionale

Il servizio sociale professionale è la porta di accesso per la presa in carico delle persone e dei nuclei familiari da parte dei Comuni o degli Enti/Ambiti Territoriali di riferimento. Il servizio, che raggiunge il maggior numero di utenti in tutte le aree di intervento, è basato sulla figura professionale degli assistenti sociali, che forniscono attività di consulenza, valutazione e progettazione di soluzioni specifiche ai problemi delle persone in difficoltà.

Nel 2021 sono stati presi in carico dagli assistenti sociali oltre 2 milioni 185mila utenti (il 4,4% in più del 2020); la quota più ampia (31%) è costituita da bambini e nuclei familiari con minori, seguono le persone anziane (24,1%) e gli adulti con problemi di povertà e disagio sociale (24% circa), le persone sotto i 65 anni con disabilità (13,5%), gli immigrati e gli utenti con problemi di dipendenze (6,2% e 1,2% rispettivamente).

Dal punto di vista territoriale, le differenze sono molto importanti: i fruitori del servizio sociale professionale variano da un minimo di 2 su 100 abitanti al Sud a un massimo di 5 al Nord-est (la media nazionale è pari a 4 utenti). La spesa corrispondente varia da 4 euro l'anno per abitante al Sud, a 12 euro al Nord-est (8 euro per abitante la media nazionale). A livello regionale, il Friuli-Venezia Giulia fa registrare la spesa pro-capite più alta (20 euro l'anno per abitante), a seguire le Province Autonome di Trento (15 euro) e di Bolzano (14 euro). Sul versante opposto la Calabria, con soli 1,4 euro pro-capite l'anno²², la Campania (2,9 euro) l'Abruzzo (3,4 euro), la Sicilia (3,7 euro).

I servizi e gli interventi per le famiglie e i minori: asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

La quota più ampia della spesa sociale dei Comuni (il 37,7%) è destinata ai minori e alle famiglie con figli: nel 2021 l'ammontare è di circa 3,2 miliardi di euro, in crescita del 9,1% rispetto all'anno precedente.

La spesa pro-capite calcolata in rapporto al numero di residenti minori di 18 anni si attesta nel 2021 su una media di 340 euro. Permane lo storico divario Nord-Sud: si passa infatti da 474 euro spesi in media per un minore residente al Nord-est a 171 euro al Sud. A livello regionale la forbice è molto più ampia e la spesa varia fra un massimo di 871 euro l'anno per un minore residente nella Provincia Autonoma di Bolzano e un minimo di 80 euro in Calabria.

Il 41,3% delle spese sostenute dai Comuni in quest'area di utenza riguarda la gestione dei servizi educativi per la prima infanzia. In questo ambito, caratterizzato storicamente da un'offerta frammentata ed eterogenea sul territorio, negli ultimi anni sono state introdotte diverse misure mirate al potenziamento e al riequilibrio dei divari territoriali. Fra queste, le leggi di bilancio per il 2021 (legge n. 178/2020) e

²² La Valle D'Aosta ha una spesa pro-capite prossima a zero, ma in questo caso è la Regione che gestisce il servizio e pertanto la spesa non è a carico dei Comuni.

per il 2022 (legge n. 234/2021) hanno disposto un incremento del Fondo di solidarietà comunale per la costruzione di nuove strutture, in particolare nei Comuni che hanno maggiori carenze. Anche nel PNRR sono state stanziare risorse importanti per aumentare l'offerta di servizi, finalizzate a colmare le carenze del sistema educativo per i più piccoli e a ridurre i differenziali di opportunità legati al luogo e alle condizioni di nascita dei bambini.²³ I servizi alla prima infanzia, inoltre, sono stati inclusi nei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), che fissano un minimo del 33% di posti da garantire per i bambini sotto i tre anni entro il 2027.

Nell'anno educativo 2022/2023²⁴ i posti disponibili nei nidi, nelle sezioni primavera e nei servizi integrativi pubblici e privati hanno raggiunto sul territorio nazionale una copertura pari a 30 posti ogni 100 bambini residenti fra 0 e 2 anni (14,3 posti per 100 bambini sono in servizi a titolarità pubblica). Il valore segna un graduale avvicinamento al parametro del 33 posti ogni 100 potenziali utenti fissato come LEP, nonché all'obiettivo europeo fissato nel 2002, che prevedeva di raggiungere lo stesso traguardo entro il 2010, ma si attesta ancora molto al di sotto del nuovo target di 45 posti per 100 bambini definito nel 2022 all'interno degli "obiettivi di Barcellona".

Gli asili nido rappresentano la quota di gran lunga prevalente della copertura dei posti rispetto ai bambini residenti sotto i tre anni (24,1 posti) e insieme alle sezioni primavera (3,8) coprono 27,9 ogni 100 potenziali beneficiari. I posti nei servizi integrativi, che includono gli spazi gioco, i centri bambini-genitori e i servizi educativi in contesto domiciliare, garantiscono nel loro insieme una copertura di 2 posti per 100 bambini.

La disponibilità di posti è molto variabile sul territorio: al Sud e nelle Isole, anche comprendendo il settore privato, la media è di 17,3 e 17,8 posti rispettivamente per 100 bambini residenti, meno della metà rispetto al Centro (38,8) e al Nord-est (37,5) e circa la metà del Nord-ovest (35). Tutte le regioni del Centro-Nord, con la sola eccezione della Provincia Autonoma di Bolzano, hanno raggiunto o superato il livello minimo di copertura di 33 posti; al Mezzogiorno la Sardegna, con 35,2 posti, è l'unica regione al di sopra di tale parametro. La regione Umbria, con 46,5 di posti rispetto ai bambini residenti sotto i tre anni, ha già superato il nuovo target europeo di 45 posti ogni 100 bambini; Emilia-Romagna (43,1), Valle D'Aosta (43) e Toscana (40,7) si collocano poco al di sotto.

Gli ATS che hanno un livello medio di copertura pari o superiore alla soglia di 33 posti sono il 35,5% del totale in Italia, ovvero 218 ATS su 614. Di questi 62, pari al 10,1% degli ATS presenti in Italia, hanno già raggiunto il nuovo obiettivo europeo. Il Nord-est è la ripartizione con la maggiore quota di ATS al di sopra di entrambi i parametri:

²³ I dati a oggi disponibili non consentono ancora di apprezzare gli effetti degli investimenti stanziati.

²⁴ I dati riferiti agli asili nido e agli altri servizi socio-educativi per la prima infanzia sono oggetto di una specifica rilevazione dell'Istat, collegata all'indagine sugli interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati, e molto più dettagliata ed estesa nei contenuti informativi. In virtù di un Accordo di collaborazione con il Dipartimento delle Politiche per la Famiglia, il rilascio dei dati sui servizi educativi per la prima infanzia è quindi disponibile con maggiore tempestività rispetto ai dati sui servizi sociali.

il 66,0% degli Ambiti del Nord-est ha superato i 33 posti di copertura e il 26,6% degli ATS si colloca già sopra i 45. Di contro, al Sud sono molto pochi gli Ambiti Territoriali Sociali che si attestano sopra le soglie: l'8,0% per quanto riguarda l'obiettivo di 33 posti di copertura, l'1,1% per il nuovo obiettivo di Barcellona.

Nel 2022 i Comuni hanno speso per i servizi educativi per la prima infanzia 1,4 miliardi di euro²⁵. Questa spesa varia notevolmente sul territorio: in media, per ogni bambino residente sotto i tre anni i Comuni hanno speso 1.803 euro al Centro, 1.728 al Nord-est, 1.091 euro al Nord-ovest, 470 euro nelle Isole e 417 euro al Sud (1.116 euro la media nazionale).

Nell'anno educativo 2022/2023²⁶ i bambini che beneficiano dei nidi comunali, convenzionati con i Comuni o finanziati tramite il pagamento di rette, sono il 16% dei residenti in Italia sotto i 3 anni, quota che raggiunge il 16,8% considerando anche i servizi integrativi per la prima infanzia (nidi in contesto domiciliare, centri per bambini e genitori, spazi gioco). Anche l'offerta comunale dei servizi educativi alla prima infanzia presenta un'elevata eterogeneità territoriale: i bambini che beneficiano dell'offerta comunale variano dal 24,2% nel Nord-est, dove una ampissima maggioranza dei Comuni garantisce la copertura per questi servizi (87,2%), al 7,9% dei bambini del Sud, dove solo il 59,5% dei Comuni ha avuto una spesa per nidi e/o servizi integrativi nel 2022.

Servizi e interventi per i disabili: il trasporto sociale

Nel 2021 la spesa sociale dei Comuni nell'area disabili è stata di 2,2 miliardi di euro, con un incremento del 12,1% rispetto all'anno precedente e del 35% rispetto a dieci anni prima (al netto dell'inflazione l'aumento è stato del 10% e del 24,2% rispettivamente). Si tratta dell'incremento maggiore fra tutte le aree di utenza: rispetto al 2003 le risorse destinate alle persone disabili sono più che raddoppiate: da 1,2 miliardi di euro nel 2003 (in valuta corrente) a 3,2 miliardi nel 2021²⁷.

Dal punto di vista territoriale le risorse impiegate per i servizi di supporto ai disabili continuano a essere disomogenee: in termini pro-capite, i valori oscillano fra quasi 2.700 euro per una persona con disabilità nel Nord-ovest e nel Nord-est e 882 euro nel Sud. Pur rimanendo al di sotto delle altre aree per i livelli di spesa, il Sud è la ripartizione con l'aumento più sostenuto rispetto al 2011 (81,3%), seguono le Isole (37,9%), il Nord-ovest e il Centro (34,9% e 34,8 rispettivamente) e il Nord-est (19,2%).

Circa la metà della spesa dei Comuni per i disabili (51,9%) è destinata a interventi e servizi, il 27,1%, è rappresentata dai trasferimenti in denaro e il rimanente 21% dalla gestione di strutture (centri diurni e strutture residenziali).

²⁵ Complessivamente i Comuni hanno impegnato per i servizi educativi all'infanzia 1,7 miliardi di euro, di cui il 18,1% rimborsato dalle rette pagate dalle famiglie (301 milioni di euro).

²⁶ I dati sono riferiti al 31.12.2022.

²⁷ Al netto delle compartecipazioni degli utenti e del Servizio Sanitario Nazionale.

Fra gli interventi e servizi si segnala in particolare il servizio di trasporto sociale dei disabili (compreso quello scolastico per studenti con disabilità): i Comuni nel 2021 hanno speso 90 milioni di euro. I beneficiari nell'anno sono stati quasi 42.800, con una spesa media di 2.114 euro l'anno per utente. La spesa media per utente è variabile sul territorio, con valori più alti al Centro (2.436 euro l'anno per utente), sopra i 2mila euro al Nord-ovest (2.202 euro) e al Nord-est (2.177 euro), 1.816 nelle Isole, 1.689 euro al Sud. Il servizio ha la maggiore diffusione nel Nord-ovest, dove gli utenti sono il 7,3% dei disabili sotto i 65 anni residenti e la spesa media per un residente con disabilità è di 160 euro. Segue il Nord-est con 3,9 utenti e 84 euro di spesa dei Comuni per 100 residenti disabili, le Isole con 3,7 utenti e 67 euro di spesa, il Centro con 2,7 utenti e 65 euro di spesa e il Sud con 1,9 utenti e 32 euro di spesa (3,9 utenti e 82 euro pro-capite la media nazionale).

Inoltre, quasi 19.000 utenti hanno beneficiato dei contributi economici dei Comuni per il servizio di trasporto, con una spesa complessiva di 13 milioni di euro e una spesa media per utente di 704 euro a carico dei Comuni.²⁸ A livello nazionale l'1,7% dei disabili sotto i 65 anni ha beneficiato dei contributi comunali per il trasporto e la spesa media per un residente disabile sotto i 65 anni è di 12 euro annui. La maggiore diffusione dei contributi si ha nel Nord-est (4,5 utenti su 100 residenti), seguono le Isole, con 1,9 utenti per 100 disabili, il Nord-ovest (1,6), il Sud (0,9) e il Centro (0,3). La spesa media pro-capite calcolata sulla popolazione disabile è più alta nelle Isole (26 euro pro-capite) e minima nel Centro (4 euro pro-capite).

Focus: Servizi e interventi per gli anziani

Nel 2021 la spesa per i servizi sociali destinati agli anziani in termini pro-capite, ovvero rispetto alla popolazione residente di 65 anni e oltre, è pari a 90 euro. La spesa sociale per gli anziani presenta una notevole variabilità dal punto di vista territoriale: al Nord-est si spende per una persona anziana residente quattro volte di più rispetto al Sud (166 e 38 euro rispettivamente), la spesa è di 91 euro al Centro, 85 euro al Nord-ovest, 63 euro nelle Isole. Fra le regioni, si passa da 1.419 euro per anziano residente nella Provincia Autonoma di Bolzano a 18 euro in Calabria.

La voce di spesa più elevata nell'area anziani riguarda l'accoglienza nelle strutture residenziali, comunali o convenzionate con i Comuni, che assorbe il 40,7% delle risorse (40,3% nel 2010) e ammonta a 513 milioni di euro. I Comuni che offrono questo tipo di assistenza agli anziani sono il 67,4% a livello nazionale, ma si passa dal 91,8% al Nord-est al 37,1% nelle Isole.

L'assistenza domiciliare rappresenta più di un terzo della spesa totale per gli anziani (36,1%). Le forme più diffuse sono quella socio-assistenziale e quella integrata:

²⁸ Per dettagli sui diversi servizi offerti per l'area disabilità si rimanda al già citato Comunicato stampa: <https://www.istat.it/it/archivio/298319>.

questi interventi hanno l'obiettivo di sostenere con servizi di cura a domicilio gli anziani non autosufficienti, evitando, laddove è possibile, l'istituzionalizzazione.

L'assistenza domiciliare socio-assistenziale offerta dai Comuni ammonta in media di 2.100 euro per beneficiario. Per l'assistenza domiciliare integrata, nella quale il Comune integra le prestazioni sanitarie a domicilio fornite dal SSN con l'assistenza di base, nel 2021 la spesa media per anziano assistito a carico dei Comuni (al netto delle quote pagate dagli utenti e dal SSN) è di 729 euro.

Disabilità, Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) ed esiti di salute

Recenti sviluppi in materia di disabilità

La definizione dei LEP è un adempimento importante per quanto riguarda l'assistenza alle persone con disabilità. La legge delega sulla disabilità (legge 22 dicembre 2021, n. 227) si inserisce nell'ambito degli interventi finanziati dal PNRR (Missione 5, Componente 2), che prevede l'adozione di una "Legge quadro per le disabilità". Tra i provvedimenti di attuazione della legge quadro c'è l'istituzione di una Cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il compito, in particolare, di identificare le prestazioni essenziali per le persone con disabilità e proporre le linee guida per l'individuazione dei LEP, includendo il progetto individuale di vita come livello essenziale; inoltre, ha il compito di coordinare l'integrazione dei LEP con i LEA e garantire la piena applicazione delle tutele previste per le persone con disabilità.

Il progetto di vita individualizzato ha, tra i principali obiettivi, quello di garantire l'effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali, tra cui la possibilità di scegliere il proprio luogo di residenza e un'adeguata soluzione abitativa, anche promuovendo il diritto alla domiciliarità delle cure e dei sostegni socio-assistenziali. Si tratta di obiettivi finalizzati a supportare la vita indipendente delle persone con disabilità in età adulta, favorendone la deistituzionalizzazione e prevenendone l'istituzionalizzazione, come previsto dall'articolo 8 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e dall'articolo 19 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CDPD), anche mediante l'attuazione coordinata dei progetti delle missioni 5 e 6 del PNRR e attraverso le misure previste dalla legge 22 giugno 2016, n. 112.

Le condizioni di vita delle persone con limitazioni gravi

La platea potenziale di persone oggetto della legge quadro può essere rappresentata dalle persone con una certificazione o a cui è stata erogata una pensione o un'indennità legata alla disabilità; si tratta, nel 2021, di 7 milioni e 658 mila persone, dei quali 455 mila sono minori, 2 milioni 958 mila hanno un'età compresa tra i 18 e i 64 anni, 4 milioni e 245 mila sono over 65enni²⁹.

²⁹ Secondo le informazioni del Registro sulla disabilità dell'Istat.

Le condizioni di vita di una parte di questo collettivo sono documentate dalle indagini Istat³⁰ che rilevano le persone con limitazioni gravi³¹. Dai dati relativi all'anno 2022 emerge che queste persone vivono spesso in condizione di fragilità e solitudine: circa il 28,4% delle persone con disabilità vive da solo, il 55,4% dichiara cattive condizioni di salute e, tra gli adulti, l'86,5% soffre di almeno una malattia cronica grave. Un numero consistente lamenta aiuti o ausili insufficienti, si tratta di circa 2 milioni di individui.

Le condizioni economiche delle persone con limitazioni gravi risentono dei costi elevati per la cura e l'assistenza, ma anche dello svantaggio nella produzione del reddito, a causa della difficoltà a entrare nel mondo del lavoro. La combinazione di redditi mediamente inferiori e spese incompressibili determina un significativo peggioramento delle condizioni di vita di queste persone. Nel 2023, i dati Istat mettono in evidenza un maggior disagio economico e sociale fra le persone con limitazioni gravi: il 30,2% vive in una condizione di rischio di povertà o esclusione sociale (21,3% fra chi non presenta limitazioni gravi), il 9,2% è in condizione di grave deprivazione materiale e sociale e il 38,8% sperimenta una bassa intensità lavorativa (4,0% e 8,3% le percentuali fra chi non è in condizione di disabilità)³².

L'analisi territoriale mette in luce divari significativi tra le aree del Paese. La condizione di rischio di povertà o esclusione sociale è presente in misura maggiore nelle Isole, nelle quali versa in questa condizione il 43,7% delle persone con limitazioni gravi, e nel Sud (37,4%): in entrambe le ripartizioni la quota è più che doppia rispetto a quella rilevata nel Nord-est (18,3%); è invece più contenuto, ma comunque alto, il divario con il Nord-ovest e il Centro (26,6% e 29,8%). Differenze territoriali importanti si registrano anche rispetto alla quota di persone con limitazioni gravi in grave deprivazione materiale e sociale: in questo caso il valore massimo si riscontra nelle regioni del Mezzogiorno e in particolare nel Sud (17,6%, 1,5 punti percentuali in più delle Isole) dove è oltre 5 volte più alto di quello del Nord-est (3,1%) e 4 volte più elevato rispetto al Nord-ovest (4,4%). Infine, la quota maggiore di persone con limitazioni gravi con bassa intensità lavorativa si riscontra nelle Isole, dove si attesta al 48,7%, e quella minore nel Nord-est, al 21,8%. In questo caso valori vicini al 40% si osservano, oltre che nel Sud (dove si arriva al 44,0%) anche nel Centro e nel Nord-ovest (38,1% e 39,6%).

³⁰ Si fa qui riferimento all'Indagine Aspetti della vita quotidiana e all'Indagine sul Reddito e le condizioni di vita (Eu-Silc).

³¹ Si tratta delle persone che hanno, a causa di problemi di salute che durano da almeno 6 mesi, delle limitazioni nelle attività che le persone abitualmente svolgono. Queste persone, secondo l'approccio bio-psico-sociale, sono considerate in condizione di disabilità.

³² Per le definizioni di questi indicatori si veda: <https://www.istat.it/it/archivio/296819>.

Focus: Persone con disabilità istituzionalizzate

La legge quadro 22 dicembre 2021, n. 227, facendo seguito a quanto previsto dalla Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità promuove il diritto all'autodeterminazione della persona con disabilità nello scegliere il contesto abitativo e di vita. Anche in caso di istituzionalizzazione, si riconosce il diritto di essere inserito in un contesto abitativo e/o di convivenza più simile possibile all'ambiente familiare, in una prospettiva di maggiore autonomia possibile.

Al 1 gennaio 2022 le persone con disabilità di età inferiore a 65 anni ospite nelle strutture residenziali socio-assistenziali e socio-sanitarie sono poco più di 51mila e comprendono anche gli ospiti con una patologia psichiatrica. La prevalenza maggiore si registra nelle Regioni del Nord-ovest con 166 ricoveri per 100 mila abitanti, quella più bassa in quelle del Sud con 86 ricoveri per 100 mila abitanti.

I minori rappresentano il 6% del totale, con una prevalenza di 35 ricoveri per 100 mila abitanti fino a 17 anni di età. Nelle Isole si rileva la quota più elevata di minori istituzionalizzati, pari a 55 per 100 mila minori, quella più bassa nelle regioni del Sud con 21 per 100 mila minori. Nel complesso, prevale la componente maschile (pari al 60% sia tra i minori sia tra gli adulti); è invece residuale la componente straniera (il 3% della popolazione con disabilità ospite) anche se si evidenzia una prevalenza maggiore di stranieri tra i minori (15% sul totale dei minori con disabilità ospite). Il ricorso all'istituzionalizzazione aumenta all'aumentare dell'età: il 65% degli ospiti con disabilità ha un'età compresa tra i 45 e i 64 anni e il 24% tra i 25 e i 44. Ciò può essere spiegato da un diverso utilizzo della residenzialità nel corso della vita: infatti, nelle fasce di età più giovani essa rappresenta una risposta alla necessità delle famiglie di vivere "periodi di sollievo" dall'attività di cura. Con l'aumentare dell'età delle persone con disabilità, il ricorso a un'assistenza di tipo residenziale si configura spesso come la sola alternativa sia a una rete familiare rarefatta in cui genitori – ormai anziani o deceduti – sono impossibilitati a prendersi cura dell'adulto con disabilità, sia a una mancanza o insufficienza di servizi territoriali a supporto di un progetto di vita indipendente.

L'analisi del carattere della residenzialità delle strutture che ospitano persone con disabilità evidenzia come solo il 9% di esse viva in strutture di tipo familiare mentre la maggioranza si trovi in strutture di tipo comunitario (91%). Se si affianca questa informazione con l'analisi per classi di posti letto si riscontra che gli ospiti con disabilità si trovano nel 13% dei casi in strutture residenziali con oltre 80 posti letto, nel 10% in strutture che hanno tra 46 e 80 posti letto, il 38% in strutture tra 16 e 45 posti letto.

Il 75% degli ospiti con disabilità è presente in strutture di tipo socio-sanitario, con un livello di assistenza sanitaria medio-alto, che erogano trattamenti medico-sanitari estensivi o intensivi, pensati per persone in condizioni di non autosufficienza. Soltanto il 17%, si trova in strutture socio-educative di carattere professionale dove poter portare avanti un progetto di sviluppo della propria autonomia, lavorando sulle qualità funzionali, le capacità residue e i bisogni della persona. Il 18% delle persone con disabilità è però ospitato in strutture non adeguate, almeno sulla carta,

a rispondere alle loro specificità, trattandosi di strutture con servizi tarati su target di utenza prevalente diversi. Di questi utenti la quota più elevata è accolta in strutture dedicate agli anziani (67%, di cui il 61% in strutture per non autosufficienti e il 6% in strutture per anziani autosufficienti), mentre il 12% è ospitato in strutture per adulti con disagio sociale e un altro 6% in strutture per multiutenza.

Garanzia dei livelli essenziali di assistenza (Lea) ed esiti di salute

La riforma del Titolo V della Costituzione ha perfezionato il ciclo di riforme finalizzato al decentramento organizzativo e gestionale del settore della sanità, affidando il potere legislativo concorrente a Stato e Regioni in materia di Sanità Pubblica. La riforma, al fine di assicurare l'uniformità dell'assistenza su tutto il territorio nazionale, ha previsto l'obbligo per le Regioni di assicurare i Livelli Essenziali di Assistenza (Lea).

Le risorse a disposizione delle Regioni per la gestione e il funzionamento del Servizio sanitario nazionale (Ssn) sono rappresentate dal finanziamento effettivo³³ che, nel 2022, si è attestato a 127,5 miliardi di euro, con un aumento medio dal 2017 dell'1,8%³⁴. L'analisi regionale evidenzia discrete differenze in termini di risorse economiche disponibili: Emilia-Romagna e Liguria sono le regioni con il finanziamento pro-capite più elevato, rispettivamente 2.298 e 2.261 euro. In generale i livelli più bassi di finanziamento effettivo si riscontrano nelle regioni del Mezzogiorno, in particolare in Campania e Sicilia, con 1.994 e 2.035 euro pro-capite.

Come già argomentato³⁵, il confronto tra finanziamento effettivo e bisogno potenziale di assistenza, quest'ultimo indicato dalla quota di persone con multi-cronicità, evidenzia una discreta variabilità e un'allocazione delle risorse non sempre coerente con lo stato di salute della popolazione residente nelle regioni.

L'analisi delle condizioni di salute della popolazione mette in luce marcate differenze territoriali; la speranza di vita alla nascita è significativamente più elevata nelle Regioni del Nord: nel 2023 nel Nord-est, un cittadino vive mediamente per 83,8 anni, mentre nelle Isole la sopravvivenza si ferma a 82 anni. I divari sono evidenti anche analizzando tutto il periodo che va dal 2004 al 2023, durante il quale l'andamento della speranza di vita nei territori non accenna ad attenuarsi.

³³ Il finanziamento effettivo può definirsi come l'entrata complessiva mediante la quale ogni singola regione fa fronte alla spesa sanitaria corrente sul territorio di competenza. Esso è determinato a partire dal livello di finanziamento ordinario ripartito per regione in ciascun esercizio, incrementato delle maggiori entrate proprie degli enti del SSN rispetto a quelle "cristallizzate" inglobate nel finanziamento ordinario.

³⁴ Si veda il Rapporto "Il monitoraggio della spesa sanitaria 2023" n.10 del Ministero dell'economia e delle finanze.

³⁵ Si veda, da ultimo, l'Audizione dell'Istat nell'ambito dell'"Esame del disegno di legge recante "Bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026", disponibile all'indirizzo <https://www.istat.it/it/archivio/290743>.

Con riferimento alle persone con almeno una cronicità, nel 2022 la prevalenza più elevata si registra nelle regioni del Nord-ovest con il 41,2% della popolazione residente; nelle Isole si riscontra invece la prevalenza più alta di multi-cronici, il 23,5% della popolazione. La percentuale di persone affette da malattie croniche che si dichiarano però in buona salute è più elevata nel Nord-ovest con il 47,6%, mentre all'estremo opposto si collocano i cittadini residenti nelle Isole con il 37,2%. I più colpiti da patologie croniche sono i residenti nei piccoli centri, fino a 2 mila abitanti, con una prevalenza del 42,4% contro il 40,4% rilevato sull'intero territorio nazionale. Nei piccoli centri le persone con malattie croniche in buona salute sono il 40,3%, quota significativamente più bassa del valore nazionale che si attesta al 44,7%. I confronti in serie storica della multi-cronicità per ripartizione territoriale confermano le differenze già evidenziate, con le regioni del Sud e le Isole che palesano persistenti svantaggi di salute rispetto al dato medio nazionale.

Un importante indicatore di equità del Ssn è rappresentato dalla percentuale di rinunce alle prestazioni sanitarie. Tale indicatore si riferisce alle persone che, pur avendone bisogno, hanno dovuto rinunciare a un accertamento diagnostico o a una visita specialistica. I dati riferiti al periodo 2017-2023³⁶ mettono in luce un leggero miglioramento del sistema, a esclusione del periodo pandemico (2020-2021) durante il quale molte persone hanno evitato le strutture sanitarie per ragioni di sicurezza: la quota di rinunce è infatti passata dall'8,1% del 2017 al 7,6% del 2023.

Le maggiori criticità di accesso alle cure si riscontrano per la fascia di popolazione di età compresa tra i 45 e i 74 anni, per la quale si registrano percentuali di rinunce più elevate della media nazionale che oscillano, nel 2023, tra il 9,7% e l'11%. La dinamica temporale è in diminuzione per la popolazione tra i 45 e i 64 anni, mentre tra gli ultrasessantacinquenni la percentuale delle rinunce evidenzia una leggera crescita, che si amplia fino a circa 2 punti percentuali tra gli ultrasessantacinquenni (dall'8% al 9,8%).

Nel 2023 le Regioni con la quota più alta di rinunce sono Sardegna e Lazio, rispettivamente 13,7% e 10,5%; la Provincia autonoma di Bolzano e il Friuli-Venezia Giulia le regioni più accessibili, con rinunce poco sopra il 5%. La dinamica temporale evidenzia i progressi maggiori nelle aree del Mezzogiorno, che nel 2017 facevano registrare le quote di rinunce più elevate, in particolare della Calabria e della Campania, con riduzioni di 4,9 e di 4,1 punti percentuali rispettivamente. Al contrario, Piemonte e la Provincia autonoma di Trento figurano tra i territori in cui, tra il 2017 e il 2023, la quota di persone costrette a rinunciare alle cure è salita di 2,1 e 1,9 punti percentuali.

³⁶ La fonte dei dati è l'Indagine Aspetti della vita quotidiana.

2. Il Conto delle Amministrazioni Locali

I dati statistici riportati in questa sezione derivano dall'analisi del Conto delle Amministrazioni locali, il quale è parte integrante del conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche (AP). Quest'ultimo è sviluppato secondo regole e definizioni del Sistema europeo dei conti (SEC 2010) e costituisce il riferimento nell'ambito del monitoraggio europeo delle finanze pubbliche, nel quale l'Istat è coinvolto come responsabile della Notifica sull'indebitamento netto e sul debito in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE) allegato al Trattato di Maastricht. Pertanto le evidenze di seguito sintetizzate sono pienamente coerenti con i dati più recenti di finanza pubblica validati da Eurostat nel corso della Notifica dell'aprile scorso³⁷.

Il Conto delle Amministrazioni locali comprende oltre a regioni, province, comuni anche la sanità e altri enti territoriali inclusi nel perimetro delle pubbliche amministrazioni locali. La Tavola 4 dell'Allegato Statistico illustra l'andamento delle principali voci del Conto delle Amministrazioni locali negli ultimi dieci anni. Nel 2023, le Amministrazioni locali hanno gestito entrate per 295,4 miliardi di euro e uscite per 291,4 pari rispettivamente al 29,6% del totale delle entrate e al 25,3% delle uscite del conto consolidato delle AP. Oltre la metà delle risorse in entrata (55,5%) è costituita da trasferimenti provenienti dalle AP centrali ed enti di previdenza. Nel 2023, dopo un triennio di sensibile indebitamento, il comparto delle Amministrazioni locali registra un avanzo di 4 miliardi. In presenza di una crescita delle uscite complessive (+3,6%), si osserva una forte espansione delle entrate totali (+5,9%), prevalentemente in virtù di un aumento delle risorse provenienti dallo Stato. In rapporto al Pil, il settore delle Amministrazioni locali registra un saldo di bilancio pari allo 0,2% del Pil, con un lieve miglioramento rispetto all'anno precedente (era -0,1%) frutto della combinazione della riduzione di quasi mezzo punto percentuale dell'incidenza delle uscite complessive (che passano dal 14,3% al 14,0%) e di una sostanziale stabilità dell'incidenza delle entrate al 14,2%.

Esaminando nel dettaglio la composizione del conto delle Amministrazioni locali emerge che, al netto dei trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato, la posta più rilevante è costituita dalle imposte indirette, la cui incidenza sul totale delle

³⁷ I bilanci consuntivi degli enti locali costituiscono la base informativa di tipo amministrativo da cui sono derivate le stime di Contabilità nazionale per le voci del conto economico di regioni, province, città metropolitane e comuni. Per quel che attiene gli enti sanitari, anch'essi inclusi nel conto delle amministrazioni locali, le stime si basano sui conti economici (CE) degli stessi; anche per gli altri enti territoriali sono utilizzate informazioni di tipo amministrativo (bilancio economico patrimoniale o finanziario). Per una stima coerente con il SEC2010 sono applicate alcune rettifiche dei dati di base, sia per quel che attiene le definizioni (classificazione delle voci di bilancio) sia per quel che riguarda il momento di registrazione. Ad esempio, in relazione ai prelievi fiscali, sebbene la definizione di imposta del Sec2010 si avvicini a quella della contabilità pubblica, le due nozioni non sono perfettamente coincidenti, rendendo necessari alcuni aggiustamenti del dato di base per garantire una stima allineata ai principi europei anche per quel che attiene l'individuazione del soggetto titolare del prelievo. I Conti nazionali seguono, inoltre, il principio della competenza economica ("accrual"), mentre la contabilità pubblica applica la competenza giuridica.

entrate è pari al 19,4% (57,3 miliardi), seguite dalle imposte dirette (8,8%, 25,9 miliardi) e dagli introiti della produzione vendibile e per uso proprio (10,9%, 32,2 miliardi)³⁸. Sul versante delle uscite correnti, più della metà della spesa è assorbita da redditi e consumi intermedi, rispettivamente il 24,9% e il 30,7%, mentre i beni e servizi assistenziali acquistati direttamente contano quasi il 16%. Dal lato delle spese in conto capitale, l'incidenza degli investimenti fissi lordi e variazione delle scorte raggiunge il 12%.

Un'analisi dell'evoluzione dei Conti negli ultimi dieci anni consente di cogliere le più importanti dinamiche evolutive dei saldi di finanza pubblica e i relativi cambiamenti di composizione. Il saldo primario (indebitamento al netto degli interessi) in rapporto al Pil si mantiene sempre positivo e mediamente pari a 0,3% (nel 2022 è negativo ma segna un contenuto -0,04%). Nel periodo considerato, nonostante la forte pressione esercitata negli anni dell'emergenza sanitaria sulle Amministrazioni locali – strette tra le maggiori spese da fronteggiare e le mancate entrate per il brusco rallentamento dell'attività economica – le loro finanze pubbliche sono state sostenute prevalentemente dall'intervento diretto dello Stato: il peso sul Pil dei trasferimenti in conto corrente e in conto capitale da altre amministrazioni, mediamente pari al 7,5% tra il 2013 e il 2019, sfiora il 9% nel 2020 per poi mantenere una media dell'8% sino al 2023.

Se si guarda all'evoluzione della composizione del Conto, tra il 2013 e il 2019, il peso delle imposte indirette sul totale delle entrate passa dal 23,9% al 20,8%. Nel biennio 2020-2021, questa incidenza si riduce rispettivamente al 17,7% e 18,6%, rispecchiando soprattutto la caduta dell'attività economica e delle basi imponibili. Da un confronto sull'intero periodo 2013-2023 si evince una generale tendenza alla riduzione: nel 2023 si arriva infatti al 19,4%, quota inferiore di oltre quattro punti percentuali rispetto al 2013. Meno contenuta è, invece, la contrazione della quota della produzione vendibile, che nel 2023 perde poco più di un punto percentuale rispetto al 2013, passando dal 12,1% al 10,9%.

Come detto, i trasferimenti dalle Amministrazioni centrali hanno sostenuto l'attività delle Amministrazioni locali sostituendosi al ridimensionamento delle entrate proprie. La componente corrente dei trasferimenti (attraverso la quale sono transitati gli aiuti durante l'emergenza sanitaria), largamente maggioritaria rispetto a quella capitale, contava nel 2013 il 45,5% del totale delle entrate, mentre si attesta al 50,6% nel 2023. La copertura delle minori entrate proprie con trasferimenti dalle Amministrazioni centrali è invero un tratto che caratterizza l'intero periodo 2013-2023 anche lontano da eventi congiunturali negativi, seppure assuma una portata più significativa dal 2020 in poi, soprattutto nel biennio della crisi (2020-2021).

Apprezzabili cambiamenti si riscontrano anche sul lato delle spese. Tra il 2013 e il 2023, si ridimensiona progressivamente la quota della spesa per il personale sul

³⁸ Questa voce include proventi derivanti dalla vendita di servizi forniti da enti delle amministrazioni pubbliche (come proventi da mense, asili nido, musei, tariffa per lo smaltimento dei rifiuti, ecc.).

totale, che passa dal 28,1% del 2013 al 24,9% del 2023, mentre cresce il peso della spesa per l'acquisto di beni e servizi (i consumi intermedi), dal 28,2 al 30,7%, dopo il picco del 31,5% del 2022. Per quel che attiene la spesa per investimenti, la sua rilevanza cresce dal 10,7% del 2013 al 12,1% del 2023 anche se, nel 2019, questa voce contava il 9,4% del totale delle spese. Se nell'aumento dei consumi intermedi si può riconoscere il coinvolgimento delle Amministrazioni locali nella fornitura di beni e servizi per il contrasto della pandemia e delle sue conseguenze sull'economia (in particolare sui sistemi sanitario e socio-sanitario), alla base dell'aumento della spesa in conto capitale c'è anche il coinvolgimento di regioni, province e soprattutto comuni nel co-finanziamento e nella attuazione dei progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e del Piano Nazionale Complementare.

Focus: Competenze e transizione digitale nelle amministrazioni pubbliche nei dati del Censimento

Nel 2023 l'Istat ha condotto la quarta edizione della rilevazione multiscopo sulle Istituzioni Pubbliche; il 21 maggio 2024 sono stati diffusi i primi risultati³⁹. Tra i temi rilevati, di interesse ai fini della valutazione delle dinamiche di sviluppo della Pubblica Amministrazione ai diversi livelli di governo, si evidenziano quelli relativi alla formazione e allo sviluppo delle competenze, alla transizione digitale e ai fattori che la ostacolano.

Nel 2022, gli enti pubblici territoriali (Giunte e consigli regionali, Province e città metropolitane, Comuni, Comunità montane e unione dei comuni) che hanno organizzato o finanziato attività di formazione sono il 56,2%; tali enti impiegano l'85,5% dell'occupazione dipendente del comparto. La diffusione dei processi di formazione è strettamente legata alla dimensione istituzionale e alle capacità organizzative delle amministrazioni. La totalità delle Giunte e dei consigli regionali ha organizzato o finanziato attività di formazione e oltre l'87% le ha programmate nell'ambito di un piano formativo predisposto sulla base dei risultati dell'analisi dei fabbisogni formativi (84,6%). Elevata è anche la quota di Province e città metropolitane e di Comuni con oltre 20.000 abitanti che ha organizzato attività di formazione (rispettivamente 89,4% e 82,1%), seppure con un diverso livello di pianificazione (70,2% e 53,0%).

Un minor investimento organizzativo nell'attività di formazione è rilevato nei Comuni con meno di 5 mila abitanti (46,6%) e nelle Comunità montane e unione dei comuni (55,2%), che si caratterizzano anche per la minore propensione a elaborare e adottare un piano formativo (rispettivamente 8,4% e 17,0%). A livello territoriale, le amministrazioni più attive nell'organizzare attività di formazione sono quelle del Nord-est (81,9%) che superano di oltre 25 punti percentuali la media nazionale, con un'ampia diffusione in tutte le regioni. L'Emilia-Romagna si distingue per la quota più

³⁹ Si veda il Comunicato Stampa "Censimento permanente delle istituzioni pubbliche: risultati preliminari anno 2022", disponibile all'indirizzo <https://www.istat.it/it/archivio/297444>, dove sono consultabili anche le Tavole Statistiche diffuse.

alta di amministrazioni che hanno elaborato e adottato un piano formativo (35,8%); di contro, al Sud poco più di una istituzione su tre ha organizzato o finanziato attività di formazione con un livello di pianificazione pari al 14%.

Complessivamente, nel 2022, le amministrazioni regionali e quelle locali hanno organizzato e finanziato più di 118mila attività formative, coinvolgendo oltre 846mila partecipanti.

L'indicatore di diffusione della formazione, dato dal numero dei partecipanti ogni 100 dipendenti⁴⁰, pari a 191 per il comparto nel suo insieme, raggiunge il valore più basso nei piccoli comuni (88) e il più alto nelle amministrazioni provinciali (297). A livello regionale spiccano le Province autonome di Bolzano (360) e Trento (344), seguite da Lazio (333), Veneto (267) e Friuli-Venezia Giulia (229). Il divario territoriale è marcato rispetto a Sud e Isole. I valori più bassi dell'indicatore si registrano in Sicilia (41), Molise (67) e Calabria (71).

I mutamenti nell'organizzazione del lavoro imposti dalla fase di gestione dell'emergenza sanitaria hanno impresso una forte accelerazione al processo di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche che è proseguita nel biennio successivo anche grazie agli stanziamenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁴¹: tra gli obiettivi da raggiungere c'è quello di arrivare al 2026 con il 75% delle PA che utilizzano servizi in *cloud* per migliorare la sicurezza di processi e la qualità dei servizi erogati.

In base ai risultati censuari, nel 2022 le amministrazioni locali che utilizzano servizi di *cloud computing* sono pari al 53,2% (+24,3 punti percentuali rispetto al 2017). L'obiettivo risulta già raggiunto dalle amministrazioni provinciali, regionali e dai Comuni con popolazione superiore a 20 mila abitanti; i Comuni con meno di 5 mila abitanti sono invece ancora al 45,0%, sebbene in crescita di 22,4 punti percentuali rispetto al 2017.

A livello territoriale, Emilia-Romagna (69,8%) e Toscana (69,0%) spiccano per utilizzo dei servizi di *cloud computing*, mentre Abruzzo (37,1%) e Piemonte (40,9%) sono in maggiore ritardo. Nel complesso, le amministrazioni locali del Nord-est sono le più avanzate per il livello raggiunto nell'impiego di servizi di *cloud computing* (64,9%) e di applicazioni mobile (39,2%) mentre restano indietro le amministrazioni del Nord-ovest.⁴²

⁴⁰ Per partecipante si intende una persona che ha preso parte ad un'attività formativa. Nel caso in cui abbia preso parte a più attività formative è stato conteggiato tante volte quante sono le attività a cui ha preso parte.

⁴¹ L'edizione censuaria 2023 ha permesso anche di monitorare il passaggio all'utilizzo dello Smart Working avvenuto nel biennio 2020-2022, dai picchi raggiunti durante la fase pandemica al suo diffondersi nella fase successiva come modalità ordinaria di organizzazione del lavoro. Si veda il già citato Comunicato Stampa, disponibile all'indirizzo <https://www.istat.it/it/archivio/297444>.

⁴² Per quanto riguarda l'utilizzo di altre tecnologie, il profilo digitale più avanzato è quello delle Giunte e consigli provinciali (il 71,8% utilizza applicazioni mobile e il 33,3% *Internet of things*) seguite dai Comuni con oltre 20 mila abitanti (rispettivamente al 55,3% e al 16,6%).

Tra i temi emergenti inseriti nell'edizione 2023 del Censimento vi è l'interoperabilità dei sistemi informativi pubblici, in particolare il livello di adesione delle banche dati alla Piattaforma digitale nazionale dati (PDND) quale soluzione per garantire l'interscambio informativo tra le pubbliche amministrazioni.

Nel 2022 gli enti pubblici territoriali che possiedono banche dati già rese interoperabili o potenzialmente tali sono 2.783 (il 34,7% dei rispondenti). Circa un'amministrazione su 5 detiene banche dati che sono state rese interoperabili, mentre meno di 1 su 3 banche dati che potrebbero essere rese tali. L'interazione telematica tra pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese è più diffusa presso le Giunte e consigli regionali, con il 33,3% di esse che detiene banche dati già interoperabili e il 43,6% che potrebbe renderle interoperabili agevolando lo svolgimento di compiti istituzionali di altre pubbliche amministrazioni. A seguire i Comuni con più di 20 mila abitanti (rispettivamente 21,8% e il 54,1%). Sul fronte opposto, la quota maggiore di istituzioni che dichiarano di non detenere banche dati potenzialmente interoperabili o da rendere tali, si registra presso le Comunità montane e unione dei comuni (87,3) e Province e città metropolitane (73,1%).

L'analisi degli ostacoli nel percorso di transizione digitale mette in evidenza come la carenza di staff qualificato e la mancanza di adeguata formazione in materie ICT rappresentino elementi di forte criticità: rispettivamente il 76,9% e 76,8% delle pubbliche amministrazioni locali avverte questi fattori come principali ostacoli alla digitalizzazione.

In generale, rispetto alle dimensioni qui analizzate, le informazioni censuarie mostrano una forte eterogeneità di comportamento associata alle caratteristiche dimensionali e organizzative – e alle capacità di investimento – delle amministrazioni e il permanere di una polarizzazione del divario territoriale particolarmente marcato tra il Nord-est, che presenta le migliori performance, e il Sud.

Allegato statistico

Tavola 1 - Pil pro-capite per regione a prezzi correnti - Anni 2007 e 2011-2022 (migliaia di euro)

REGIONI/RIPARTIZIONI TERRITORIALI	2007	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Piemonte	29,6	28,9	27,9	28,2	28,2	28,9	29,8	30,9	31,7	31,9	29,6	32,6	34,4
Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste	37,1	38,2	38,3	36,7	36,4	36,6	36,5	37,9	38,4	38,9	35,8	38,6	43,7
Lombardia	35,6	36,7	35,8	35,3	36,0	36,6	37,7	38,6	39,6	39,9	37,5	41,8	44,4
Provincia Autonoma Bolzano / Bozen	38,0	40,7	42,3	42,6	42,9	43,6	44,3	45,7	47,4	48,5	44,9	48,7	54,5
Provincia Autonoma Trento	35,2	35,6	35,6	36,3	36,2	36,0	36,5	37,2	38,6	39,5	37,1	40,0	44,2
Veneto	30,6	30,4	29,8	29,7	30,2	30,9	31,9	32,8	33,5	34,1	31,3	34,6	37,2
Friuli Venezia Giulia	29,5	29,0	28,2	28,5	28,7	29,6	30,1	30,8	31,8	32,5	30,4	33,8	36,0
Liguria	30,1	29,7	29,2	29,0	29,7	30,3	31,1	31,9	32,2	32,9	29,8	32,7	35,8
Emilia Romagna	33,3	32,9	32,3	32,4	33,0	33,6	34,6	35,5	36,3	36,5	34,2	38,0	40,0
Toscana	29,0	29,1	28,8	28,6	29,2	29,5	30,2	30,9	31,8	33,0	29,2	32,3	35,1
Umbria	26,3	25,1	24,3	23,9	23,5	24,3	24,5	25,2	26,1	26,4	24,3	26,7	28,2
Marche	26,8	25,8	25,2	24,8	25,4	25,7	26,2	26,9	27,6	28,1	26,1	28,9	30,8
Lazio	35,0	34,3	33,0	32,3	32,2	32,3	33,6	34,0	34,5	35,0	32,4	34,7	37,2
Abruzzo	23,2	24,2	24,1	23,7	23,6	23,9	24,1	24,9	25,1	25,4	23,6	26,0	27,0
Molise	22,0	21,1	20,5	19,1	18,9	19,4	19,7	20,3	20,8	21,5	20,4	22,4	24,5
Campania	18,4	17,8	17,7	17,4	17,5	17,9	18,2	18,7	18,9	19,4	18,1	19,8	21,2
Puglia	17,5	17,2	17,3	16,9	17,0	17,5	17,8	18,3	18,8	19,1	18,0	19,9	21,6
Basilicata	20,2	19,8	19,7	20,2	19,5	21,2	21,3	21,7	23,0	22,8	20,8	24,2	27,8
Calabria	16,8	16,9	16,6	16,3	16,2	16,4	16,7	17,2	17,3	17,5	16,5	18,1	19,4
Sicilia	17,8	17,4	17,3	17,1	16,8	17,1	17,3	17,7	17,9	18,2	17,2	19,0	20,1
Sardegna	19,8	20,0	20,1	19,4	19,5	20,3	20,2	20,7	21,1	21,7	20,1	22,2	23,7
Nord-ovest	33,4	33,8	33,0	32,7	33,2	33,9	34,9	35,8	36,7	37,1	34,6	38,4	40,9
Nord-est	32,0	31,9	31,4	31,5	32,0	32,6	33,5	34,4	35,2	35,8	33,2	36,7	39,3
Centro	31,3	30,8	30,0	29,5	29,7	30,0	30,9	31,5	32,1	32,9	30,0	32,6	35,1
Centro-nord	32,4	32,4	31,6	31,4	31,8	32,3	33,3	34,1	34,9	35,4	32,8	36,2	38,7
Mezzogiorno	18,4	18,2	18,1	17,8	17,7	18,2	18,4	18,9	19,2	19,6	18,3	20,2	21,7
ITALIA	27,5	27,5	27,0	26,7	27,0	27,5	28,2	28,9	29,6	30,1	27,9	30,8	33,0

Fonte: Istat, Conti e aggregati economici territoriali

Tavola 2 - Reddito disponibile pro-capite per regione a prezzi correnti - Anni 2011-2022 (migliaia di euro)

REGIONI/RIPARTIZIONI TERRITORIALI	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Piemonte	20,3	19,6	19,6	19,8	20,0	20,3	20,8	21,3	21,5	21,0	22,1	23,4
Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste	21,0	20,5	20,2	20,4	20,5	20,7	21,0	21,5	21,7	20,8	21,8	23,4
Lombardia	22,1	21,4	21,4	21,5	21,9	22,2	22,8	23,0	23,2	22,9	24,2	25,6
Provincia Autonoma Bolzano / Bozen	23,3	23,0	23,3	23,6	24,2	25,0	25,6	26,2	26,4	25,7	26,7	28,5
Provincia Autonoma Trento	21,0	20,4	20,9	20,4	20,5	20,8	21,2	21,7	21,8	21,4	22,4	23,9
Veneto	19,1	18,4	18,6	18,8	19,2	19,7	20,2	20,8	20,8	20,2	21,2	22,4
Friuli-Venezia Giulia	20,1	19,3	19,5	19,5	19,9	20,3	20,6	21,1	21,3	20,7	22,0	23,3
Liguria	20,8	20,3	20,2	20,5	20,6	20,9	21,7	21,8	22,1	21,4	22,4	23,9
Emilia-Romagna	21,6	21,1	21,3	21,4	21,6	21,9	22,6	22,9	23,0	22,4	23,4	24,7
Toscana	19,5	19,0	19,1	19,2	19,4	19,9	20,2	20,8	20,9	20,0	21,0	22,4
Umbria	18,6	17,9	17,7	17,6	17,8	18,0	18,3	18,9	19,0	18,4	19,2	20,1
Marche	17,9	17,4	17,6	17,7	17,9	18,3	18,7	19,1	19,3	18,8	19,9	21,0
Lazio	20,2	19,2	19,1	19,2	19,4	19,5	19,8	20,3	20,5	20,1	21,1	22,3
Abruzzo	15,9	15,3	15,5	15,4	15,7	15,8	16,1	16,4	16,5	16,3	17,2	18,0
Molise	14,5	14,0	13,8	13,8	14,1	14,1	14,2	14,6	14,8	15,0	15,9	17,0
Campania	13,0	12,6	12,6	12,7	13,0	13,2	13,3	13,7	13,9	13,8	14,6	15,4
Puglia	13,3	13,1	13,1	13,3	13,6	13,8	14,1	14,5	14,7	14,7	15,4	16,2
Basilicata	13,2	13,0	13,0	13,1	13,6	13,7	13,8	14,3	14,6	14,8	15,5	16,4
Calabria	12,5	12,2	12,2	12,1	12,3	12,5	12,9	13,3	13,5	13,5	14,2	15,0
Sicilia	13,0	12,8	12,7	12,8	13,0	13,2	13,5	13,9	14,1	14,2	15,0	15,8
Sardegna	14,3	14,2	14,5	14,6	14,9	15,0	15,0	15,6	15,9	16,0	17,0	18,0
Nord-ovest	21,5	20,8	20,8	20,9	21,2	21,5	22,1	22,4	22,6	22,2	23,4	24,8
Nord-est	20,4	19,8	20,1	20,1	20,5	20,9	21,5	21,9	22,0	21,4	22,4	23,7
Centro	19,5	18,8	18,8	18,9	19,1	19,4	19,7	20,2	20,3	19,7	20,8	22,0
Centro-nord	20,6	19,9	20,0	20,1	20,4	20,7	21,2	21,6	21,7	21,2	22,4	23,6
Mezzogiorno	13,4	13,0	13,0	13,2	13,4	13,6	13,8	14,2	14,4	14,4	15,2	16,1
ITALIA	18,1	17,5	17,6	17,7	18,0	18,3	18,7	19,1	19,3	18,9	19,9	21,1

Fonte: Istat, Conti e aggregati economici territoriali

Tavola 3 - Distribuzione secondaria del reddito: valori pro-capite a prezzi correnti per regione - Anni 2011-2022 (migliaia di euro)

REGIONI/RIPARTIZIONI TERRITORIALI	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Piemonte	1,3	1,2	1,2	1,3	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	2,2	1,7	1,6
Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste	0,8	0,6	1,0	1,2	1,2	1,5	1,4	1,4	1,5	2,4	2,2	2,2
Lombardia	0,1	-0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,4	0,3
Provincia Autonoma Bolzano / Bozen	-0,4	-0,6	-0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	1,4	1,0	1,0
Provincia Autonoma Trento	0,6	0,6	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,9	1,6	1,6
Veneto	0,4	0,3	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	1,8	1,3	1,2
Friuli-Venezia Giulia	1,5	1,4	1,6	1,7	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8	2,7	2,4	2,3
Liguria	1,7	1,6	1,7	1,7	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	2,5	2,2	2,1
Emilia-Romagna	0,8	0,7	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	1,8	1,2	1,1
Toscana	1,3	1,2	1,3	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	2,2	1,9	1,8
Umbria	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1	2,1	2,9	2,6	2,6
Marche	1,2	1,3	1,5	1,6	1,6	1,7	1,6	1,7	1,7	2,6	2,2	2,2
Lazio	0,7	0,7	0,8	1,0	1,0	0,8	0,8	0,9	0,9	1,8	1,6	1,5
Abruzzo	1,5	1,4	1,7	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0	2,8	2,6	2,6
Molise	1,6	1,5	1,8	1,9	1,9	1,7	1,8	1,9	2,1	2,8	2,6	2,6
Campania	1,4	1,3	1,4	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,9	2,7	2,6	2,7
Puglia	1,7	1,7	1,8	2,0	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4	3,2	3,0	3,0
Basilicata	1,6	1,7	1,8	1,9	1,8	1,8	1,9	2,0	2,1	2,9	2,7	2,7
Calabria	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1	2,1	2,3	2,5	2,7	3,4	3,4	3,5
Sicilia	1,7	1,7	1,8	2,0	2,0	2,1	2,2	2,3	2,6	3,3	3,3	3,4
Sardegna	2,0	2,0	2,3	2,4	2,6	2,5	2,4	2,5	2,7	3,4	3,3	3,4
Nord-ovest	0,6	0,4	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	1,5	0,9	0,9
Nord-est	0,6	0,5	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,9	1,4	1,3
Centro	1,1	1,0	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	2,1	1,8	1,8
Centro-nord	0,7	0,6	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	1,8	1,3	1,3
Mezzogiorno	1,6	1,6	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1	2,3	3,1	3,0	3,0
ITALIA	1,1	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	2,2	1,9	1,9

Fonte: Istat, Conti e aggregati economici territoriali

Tavola 4 - Conti e aggregati economici delle Amministrazioni locali - Anni 2013-2023 (milioni di euro)

AGGREGATI ECONOMICI	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Produzione vendibile e per uso proprio	29.294	29.337	29.657	29.469	29.552	30.181	30.874	26.450	28.930	31.291	32.191
Imposte dirette	20.743	21.869	22.486	22.900	22.698	23.124	23.303	22.566	23.260	24.224	25.932
Imposte indirette	58.202	60.468	58.333	47.393	49.710	52.085	52.012	45.088	49.973	55.997	57.341
Contributi sociali effettivi e figurativi	1.225	1.194	1.237	1.133	1.200	1.209	1.228	1.169	1.289	1.148	1.117
Trasferimenti da enti pubblici	110.582	112.063	117.886	128.998	124.998	127.096	125.801	139.654	143.356	141.815	149.557
Altre entrate correnti	9.875	9.530	9.663	8.377	8.492	8.429	9.001	9.178	8.349	9.705	10.648
Totale entrate correnti	229.921	234.461	239.262	238.270	236.650	242.124	242.219	244.105	255.157	264.180	276.786
Imposte in conto capitale da percepire	0	0	0	70	79	80	91	54	78	75	72
Contributi agli investimenti e altri trasferimenti in conto capitale ricevuti da altre amministrazioni pubbliche	9.979	5.156	4.963	5.891	4.974	5.245	5.349	6.882	9.539	12.130	14.397
Altre entrate in conto capitale	3.155	3.717	4.714	1.154	2.048	1.952	2.370	3.535	3.467	2.624	4.155
Totale entrate in conto capitale	13.134	8.873	9.677	7.115	7.101	7.277	7.810	10.471	13.084	14.829	18.624
TOTALE ENTRATE	243.055	243.334	248.939	245.385	243.751	249.401	250.029	254.576	268.241	279.009	295.410
Redditi da lavoro dipendente	68.125	66.987	66.028	65.496	64.878	66.257	67.058	67.312	68.124	72.492	72.601
Consumi intermedi	68.271	68.999	68.153	71.265	72.643	74.068	74.712	77.804	82.906	88.698	89.522
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	42.529	42.763	42.118	42.176	42.256	42.805	43.500	43.977	45.121	45.425	45.830
Prestazioni sociali in denaro	2.920	3.488	3.589	3.803	3.913	4.153	4.249	4.626	4.702	4.558	4.602
Trasferimenti a enti pubblici	2.363	2.565	5.790	7.630	8.274	9.168	7.651	5.421	7.650	7.352	7.623
Interessi passivi	3.511	3.504	2.919	2.790	2.751	2.274	2.037	1.861	1.542	1.533	2.551
Altre uscite correnti	21.920	22.127	22.200	21.478	20.817	21.277	21.752	23.667	24.470	25.331	25.981
Totale uscite correnti	209.639	210.433	210.797	214.638	215.532	220.002	220.959	224.668	234.515	245.389	248.710
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	25.933	22.993	24.780	22.042	20.979	21.016	23.549	25.020	27.876	29.724	35.127
Contributi agli investimenti e altri trasferimenti in conto capitale	6.150	5.532	5.357	4.157	3.192	3.963	4.006	5.209	4.673	4.603	5.785
Contributi agli investimenti e altri trasferimenti in conto capitale a altre amministrazioni pubbliche	373	345	910	797	564	535	636	646	1.044	593	588
Altre uscite in conto capitale	209	422	420	255	378	295	440	602	847	922	1.162
Totale uscite in conto capitale	32.665	29.292	31.467	27.251	25.113	25.809	28.631	31.477	34.440	35.842	42.662
TOTALE USCITE	242.304	239.725	242.264	241.889	240.645	245.811	249.590	256.145	268.955	281.231	291.372
Indebitamento (-) o accreditamento(+)	751	3.609	6.675	3.496	3.106	3.590	439	-1.569	-714	-2.222	4.038
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	20.282	24.028	28.465	23.632	21.118	22.122	21.260	19.437	20.642	18.791	28.076
Saldo primario	4.262	7.113	9.594	6.286	5.857	5.864	2.476	292	828	-689	6.589

Fonte: Istat, Conti Annuali