

PROGETTO CIVICO ITALIA

COORDINAMENTO REGIONALE EMILIA -ROMAGNA

PROPOSTE PER IL PROGRAMMA

PROPOSTA MATERNITÀ E MICROIMPRESE

Per un sistema di erogazione diretta dell'indennità di maternità nelle imprese fino a cinque dipendenti

Premessa

La tutela della maternità rappresenta uno dei principi fondamentali dell'ordinamento italiano e costituisce uno degli strumenti attraverso cui la Repubblica promuove la parità tra donne e uomini nel mercato del lavoro, favorisce la natalità e garantisce il diritto alla conciliazione tra vita familiare e attività lavorativa.

Nonostante il sistema di protezione economica sia interamente finanziato dalla previdenza pubblica attraverso l'INPS, la disciplina vigente affida, nella generalità dei casi, al datore di lavoro il compito di anticipare l'indennità di maternità alla lavoratrice, recuperando successivamente le somme mediante conguaglio contributivo.

Si tratta di un meccanismo consolidato, efficace per le imprese di medie e grandi dimensioni, ma che può determinare significative difficoltà organizzative e di liquidità per le microimprese, che costituiscono la componente più numerosa del tessuto produttivo italiano.

Contesto

Il sistema produttivo italiano è caratterizzato da una forte presenza di microimprese. Secondo i dati ISTAT, oltre il 95% delle imprese italiane occupa meno di dieci addetti e una quota molto rilevante impiega fino a cinque lavoratori. Si tratta di attività economiche che operano spesso con margini finanziari contenuti e con una capacità amministrativa limitata.

In queste realtà l'anticipazione dell'indennità di maternità, pur essendo successivamente recuperata attraverso i conguagli contributivi, può incidere in misura significativa sulla liquidità aziendale, soprattutto quando la lavoratrice rappresenta una parte importante dell'organico o quando l'impresa si trova ad affrontare contestualmente i costi legati alla sostituzione del personale assente.

Questa situazione rischia di produrre effetti indiretti anche sul mercato del lavoro femminile. Pur essendo vietata ogni forma di discriminazione, il timore degli adempimenti amministrativi e dell'impatto finanziario connesso alla maternità può incidere sulle decisioni organizzative delle imprese più piccole, alimentando un pregiudizio che non dovrebbe gravare né sulle lavoratrici né sui datori di lavoro.

L'attuale sistema, inoltre, comporta per le microimprese una gestione amministrativa non trascurabile, fatta di anticipazioni, conguagli, verifiche contributive e rapporti continuativi con gli intermediari, attività che incidono in misura proporzionalmente maggiore rispetto alle aziende di dimensioni più grandi.

Il quadro normativo nazionale vigente

Il congedo di maternità è disciplinato principalmente dal decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità), che riconosce alle lavoratrici dipendenti il diritto a un'indennità economica corrisposta dall'INPS.

Nella disciplina ordinaria l'indennità viene anticipata dal datore di lavoro e successivamente recuperata mediante conguaglio con i contributi previdenziali dovuti all'Istituto. Il datore di lavoro svolge quindi una funzione di sostituto nell'erogazione di una prestazione integralmente finanziata dal sistema previdenziale pubblico.

L'ordinamento conosce già ipotesi nelle quali l'INPS provvede al pagamento diretto delle prestazioni economiche, come avviene in alcune particolari situazioni previste dalla normativa vigente, dimostrando che il pagamento diretto costituisce uno strumento già presente nel sistema e tecnicamente realizzabile.

La progressiva digitalizzazione dei servizi dell'INPS, l'estensione delle procedure telematiche e la piena interoperabilità dei sistemi informatici rendono oggi possibile ampliare tale modalità di pagamento senza incidere negativamente sulla tutela delle lavoratrici.

Proposta

- La proposta consiste nell'introdurre, per le imprese che occupano fino a cinque dipendenti, un sistema di pagamento diretto dell'indennità di maternità da parte dell'INPS, superando l'attuale meccanismo dell'anticipazione da parte del datore di lavoro.

L'obiettivo non è modificare l'entità delle prestazioni né trasferire nuovi oneri alla finanza pubblica, ma semplificare le procedure amministrative e alleggerire gli effetti finanziari che oggi gravano sulle realtà produttive di minori dimensioni.

L'erogazione diretta consentirebbe alle lavoratrici di ricevere l'indennità con modalità analoghe a quelle già previste per altre prestazioni previdenziali, mentre le imprese verrebbero esonerate dall'obbligo di anticipazione e dalle conseguenti operazioni di conguaglio contributivo.

La misura contribuirebbe inoltre a ridurre uno degli elementi che, soprattutto nelle aziende di dimensioni molto ridotte, può essere percepito come un fattore di criticità nella gestione del personale, favorendo un contesto più favorevole all'occupazione femminile e alla conciliazione tra lavoro e maternità.

Copertura economica

L'intervento riguarda esclusivamente la modalità di erogazione della prestazione, trasferendo all'Istituto una funzione oggi svolta dal datore di lavoro. Gli eventuali costi sarebbero riconducibili all'adeguamento delle procedure informatiche e organizzative dell'INPS, già dotato delle infrastrutture necessarie per il pagamento diretto di numerose prestazioni previdenziali e assistenziali.

Nel medio periodo la misura potrebbe determinare anche una riduzione degli oneri amministrativi connessi alle operazioni di conguaglio contributivo e una semplificazione dei rapporti tra imprese, consulenti del lavoro e amministrazione previdenziale.

Opportunità politica

L'Italia affronta da anni un progressivo calo della natalità e un persistente divario occupazionale tra uomini e donne. In questo contesto ogni intervento che renda più semplice conciliare maternità e lavoro assume un valore strategico non solo sul piano sociale, ma anche su quello economico e demografico.

La proposta consente di affrontare una criticità concreta delle microimprese senza ridurre le tutele delle lavoratrici né aumentare il costo del lavoro. Al contrario, elimina un adempimento amministrativo ormai superabile grazie alla digitalizzazione della pubblica amministrazione e contribuisce a ridurre uno dei fattori che possono incidere, anche indirettamente, sulle opportunità occupazionali delle donne nelle realtà produttive di minori dimensioni.

PROPOSTA MATERNITÀ E PARTITE IVA

Premessa

In Italia il diritto alla maternità, nella sua declinazione giuridica e nella percezione collettiva, resta ancora oggi largamente identificato con la sola condizione di lavoratrice dipendente. Il sistema di tutele costruito nel tempo dal legislatore — astensione obbligatoria, integrazione economica, conservazione del posto, congedo parentale — riflette un modello di lavoro subordinato che non corrisponde più, da tempo, alla composizione reale del mercato del lavoro italiano. Milioni di donne esercitano la propria professione o la propria attività d'impresa in forma autonoma, versando regolarmente i propri contributi previdenziali e le proprie imposte, senza tuttavia poter contare sullo stesso livello di protezione riconosciuto alle colleghe assunte con contratto di lavoro subordinato.

Se la maternità è, ed è pacificamente riconosciuta come, un diritto fondamentale della persona e un valore da tutelare nell'interesse della collettività, tale diritto non può essere modulato in ragione della forma contrattuale con cui una donna sceglie, o è indotta, a esercitare la propria attività lavorativa. La presente analisi muove da un principio di equità sociale: le condizioni di tutela vanno progressivamente uniformate, nella consapevolezza che la relativa copertura finanziaria è, in larga parte, già presente nel sistema, attraverso i contributi che le lavoratrici autonome versano al pari delle lavoratrici dipendenti.

Contesto

Il fenomeno del lavoro autonomo femminile in Italia ha una dimensione quantitativa e qualitativa che ne giustifica pienamente la rilevanza politica. Le donne titolari di partita IVA attiva superano oggi 1,6 milioni; a queste si affiancano circa 1,3 milioni di imprese a conduzione femminile censite da Unioncamere, pari a circa il 22,3% del totale delle imprese nazionali. Sette imprese femminili su dieci operano nel terziario, nei servizi e nel commercio, con una presenza significativa anche nei comparti dell'agricoltura e della cura della persona. Sul piano fiscale, isolando il solo gettito diretto riconducibile alle donne titolari di partita IVA — IRPEF e imposta sostitutiva per le ditte individuali e le libere professioniste — la stima si attesta tra i 5,5 e i 6,5 miliardi di euro annui: un contributo fiscale di primaria grandezza, a fronte del quale la tutela della maternità resta strutturalmente più debole rispetto a quella riconosciuta al lavoro dipendente.

Le differenze di trattamento emergono con chiarezza su quattro piani distinti. Sul primo, quello dell'obbligo di astensione e della tutela del posto, le lavoratrici dipendenti sono soggette a un'astensione obbligatoria per legge della durata di cinque mesi, durante i quali è vietato lavorare e il datore di lavoro rischia sanzioni penali qualora consenta la prestazione; il posto di lavoro è garantito e vige il divieto di licenziamento fino al compimento di un anno di vita del bambino.

Per le titolari di partita IVA non esiste alcun obbligo di interrompere l'attività: la professionista può continuare a fatturare, rispondere ai clienti e gestire il proprio studio,

ma non gode di alcuna tutela legale contro la perdita di un cliente o il mancato rinnovo di un incarico professionale.

Per quanto riguarda il calcolo economico dell'indennità, le lavoratrici dipendenti percepiscono l'80% dell'ultima retribuzione globale giornaliera direttamente dall'INPS, integrato quasi sempre fino al 100% dal datore di lavoro in applicazione dei contratti collettivi nazionali, continuando peraltro a maturare ferie, permessi e tredicesima. Le titolari di partita IVA ricevono invece l'80% del reddito medio giornaliero dell'anno precedente, senza alcuna integrazione al 100%: chi ha avuto un anno di attività a basso fatturato, o è all'inizio della propria attività, riceve un assegno parametrato al minimale di legge, spesso incongruo rispetto al costo della vita.

In merito al congedo parentale, le lavoratrici dipendenti hanno diritto a un periodo di congedo facoltativo — fino a dieci-undici mesi complessivi tra i due genitori — da fruire entro i primi anni di vita del bambino, indennizzato all'80% per i primi mesi e al 30% per i successivi. Le iscritte alla Gestione Separata INPS e le lavoratrici artigiane e commercianti dispongono invece di una tutela assai più ristretta: tre soli mesi di congedo parentale, da fruire tassativamente entro il primo anno di vita del bambino, indennizzati unicamente al 30% del reddito, con numerose Casse professionali private che non prevedono affatto tale istituto o ne prevedono forme del tutto difformi.

Circa la gestione della malattia e delle complicanze in gravidanza, la lavoratrice dipendente la cui gravidanza sia dichiarata a rischio viene collocata immediatamente in maternità anticipata, con interdizione dal lavoro e copertura integrale dello stipendio per l'intera durata della patologia. Le titolari di partita IVA hanno diritto all'indennità per i mesi antecedenti solo in presenza di gravi complicanze certificate, con un iter di riconoscimento storicamente più complesso, e con un'indennità che resta comunque ancorata all'80% del reddito dichiarato.

Se la maternità è un diritto, esso deve valere per tutte le donne, indipendentemente dalla tipologia di contratto e dalla natura del lavoro svolto: le condizioni vanno uniformate per un'esigenza di equità sociale, tanto più che, come si illustra più avanti, la relativa copertura finanziaria è già presente nel sistema contributivo versato dalle stesse lavoratrici autonome.

Quadro normativo vigente

Il quadro normativo italiano in materia di maternità e paternità è disciplinato in via generale dal decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità), che agli articoli 64 e seguenti estende, sia pure con un regime differenziato, la tutela anche alle lavoratrici autonome e alle iscritte alla Gestione Separata INPS. Rispetto all'impianto originario, un primo intervento di riequilibrio è stato realizzato dalla legge 22 maggio 2017, n. 81, il cosiddetto Jobs Act del lavoro autonomo, che ha per la prima volta riconosciuto alcune tutele specifiche per questa platea di lavoratrici. L'articolo 13 della legge ha modificato l'articolo 64, comma 2, del d.lgs. n. 151/2001, svincolando l'indennità di maternità spettante per i due mesi antecedenti il parto e per i tre successivi dall'effettiva astensione dall'attività lavorativa, così superando — solo per

la componente indennitaria, non per la tutela del rapporto — la rigidità originaria del sistema. L'articolo 14 ha introdotto per le lavoratrici autonome che operano in via continuativa per un committente la possibilità di sospendere l'esecuzione della prestazione, senza corrispettivo, per un periodo non superiore a centocinquanta giorni per anno solare, e ha previsto, previo consenso del committente, la possibilità di farsi sostituire da altra lavoratrice o lavoratore autonomo di fiducia in possesso dei necessari requisiti professionali. L'articolo 6 della medesima legge ha infine istituito, per le iscritte alla Gestione Separata INPS, un autonomo diritto al congedo parentale, oggi riconosciuto nella misura di tre mesi complessivi tra i due genitori, da fruire entro il primo anno di vita del bambino, indennizzati al 30% del reddito convenzionale.

Sul versante del lavoro dipendente, il quadro si è nel frattempo ulteriormente rafforzato. Il decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105, di recepimento della direttiva (UE) 2019/1158 sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, ha elevato da sei a nove mesi il limite massimo complessivo dei periodi di congedo parentale indennizzabili per i lavoratori dipendenti. Le successive leggi di bilancio — la legge n. 197/2022, la legge n. 213/2023 e la legge n. 207/2024 — hanno progressivamente innalzato la quota di retribuzione indennizzata per i primi mesi di congedo, portandola a regime, dal 2025, all'80% per i primi due mesi. Da ultimo, la legge 30 dicembre 2025, n. 199 (legge di bilancio 2026) ha ulteriormente esteso, per i soli lavoratori dipendenti, l'arco temporale di fruibilità del congedo parentale dai dodici ai quattordici anni di vita del figlio, confermando al contempo l'indennizzo all'80% per i primi tre mesi complessivi fruiti entro il sesto anno di vita del bambino.

È significativo, ai fini della presente analisi, che tale ultimo ampliamento non sia stato esteso né alle iscritte alla Gestione Separata, per le quali il limite resta fermo ai dodici anni di vita del figlio, né alle lavoratrici autonome, per le quali il congedo parentale resta fruibile soltanto entro il primo anno: un'ulteriore riprova che, in assenza di un intervento politico dedicato, il divario tra le due platee di lavoratrici tende strutturalmente ad allargarsi anziché a ridursi a ogni successiva stagione di riforma.

A livello attuativo, l'INPS aggiorna annualmente gli importi di riferimento con propria circolare: per il 2026 la circolare n. 47 del 21 aprile 2026 ha fissato i nuovi minimali giornalieri e i massimali per le prestazioni di malattia, maternità e paternità, degenza ospedaliera e congedo parentale, mentre la circolare n. 8/2026 ha confermato per il 2026 l'aliquota contributiva aggiuntiva dello 0,72% a carico degli iscritti alla Gestione Separata, destinata a finanziare le prestazioni assistenziali — tra cui l'indennità di maternità e paternità e quella di malattia e degenza — riconosciute a questa platea. Con messaggio del 26 settembre 2025, infine, l'Istituto ha ribadito e semplificato le modalità di accesso al congedo di maternità e paternità per i lavoratori autonomi e gli iscritti alla Gestione Separata, confermando che la tutela, pur nei limiti sopra descritti, non è più prerogativa esclusiva del lavoro dipendente.

Copertura economica

Il punto di partenza dell'analisi finanziaria è che la copertura delle prestazioni di maternità per le lavoratrici autonome non richiede, nella sua componente essenziale, l'istituzione di nuovi capitoli di spesa a carico della fiscalità generale. Le iscritte alla

Gestione Separata finanziano già oggi, tramite l'aliquota contributiva aggiuntiva pari allo 0,72% per il 2026, le prestazioni assistenziali di maternità, paternità, malattia e degenza ospedaliera di cui beneficiano: il sistema è dunque, nella sua componente di base, già contributivamente autosufficiente. Su questa premessa si fonda la proposta di un pacchetto di interventi mirati, calibrati per impatto finanziario crescente e pienamente compatibili con il perimetro di risorse già versate dalla categoria.

Il primo intervento riguarda l'elevazione della quota di indennizzo del congedo parentale dal 30 all'80% del reddito, quantomeno per i primi due mesi, replicando per le lavoratrici autonome e le iscritte alla Gestione Separata il medesimo meccanismo già riconosciuto ai dipendenti dalle leggi di bilancio 2023-2026. Trattandosi di una prestazione finanziata da un'aliquota contributiva dedicata, l'intervento può essere realizzato attraverso una rimodulazione contenuta — nell'ordine di alcuni decimi di punto percentuale, da determinare in sede di bilancio attuariale da parte dell'INPS — dell'aliquota aggiuntiva della Gestione Separata, secondo il medesimo principio di finanziamento interno già utilizzato per l'indennità di maternità di base.

Il secondo intervento riguarda l'estensione della finestra temporale di fruibilità del congedo parentale, oggi limitata al primo anno di vita del bambino per le lavoratrici autonome e le iscritte alla Gestione Separata. Si propone di allineare tale termine quantomeno ai tre anni di vita del bambino, mutuando l'impianto originariamente previsto dall'articolo 6 della legge n. 81/2017. Trattandosi di un intervento che incide sulla sola finestra temporale di utilizzo e non sull'importo complessivo dell'indennità, il suo impatto sulla spesa risulta marginale rispetto al primo intervento.

Il terzo intervento riguarda l'estensione del meccanismo di sospensione tutelata già previsto dall'articolo 14 della legge n. 81/2017 per la sola maternità obbligatoria, da estendere anche al periodo di congedo parentale, introducendo una clausola di salvaguardia contrattuale che tuteli la titolare di partita IVA dal recesso del committente durante la fruizione del congedo. Trattandosi di una misura di natura ordinamentale e non previdenziale, l'intervento non comporta oneri diretti per la finanza pubblica.

Il quarto intervento, di natura sperimentale, riguarda la destinazione di una quota del Fondo per le politiche della famiglia, o in subordine di risorse residue del Fondo Sociale per Occupazione e Formazione, al finanziamento di una sperimentazione biennale rivolta alle libere professioniste con i redditi più bassi, prive di cassa previdenziale privata o con reddito annuo prossimo al minimale contributivo, così da tutelare in via prioritaria le situazioni di maggiore fragilità economica in attesa dell'entrata a regime degli interventi strutturali.

Quanto alla sostenibilità complessiva, è utile un raffronto con la quantificazione già operata dal legislatore in occasione della legge n. 81/2017: l'estensione dell'indennità di maternità disposta dall'articolo 13 fu allora valutata in 10,7 milioni di euro per il 2017, con un incremento graduale fino a 12,6 milioni di euro annui a regime dal 2025. Interventi di analoga natura — che agiscono su una platea già parzialmente coperta da un'aliquota dedicata — si collocano ragionevolmente in un ordine di grandezza comparabile, e risultano ampiamente sostenibili a fronte dei 5,5-6,5 miliardi di euro di gettito fiscale diretto annualmente generato dalle sole donne titolari di partita IVA.

Opportunità politiche

La proposta presenta caratteristiche tali da configurarsi come un'iniziativa a elevato potenziale di consenso trasversale. Si tratta infatti di un intervento che non richiede nuova spesa pubblica significativa, poggiando su un sistema già contributivamente autosufficiente nella sua componente essenziale: un elemento che ne facilita la sostenibilità narrativa anche presso un elettorato sensibile ai temi della responsabilità di bilancio, oltre che presso quello più propriamente orientato alle politiche di equità sociale e di genere.

Il tema della maternità delle lavoratrici autonome intercetta inoltre una platea ampia e trasversale — libere professioniste, artigiane, commercianti, imprenditrici — storicamente vicina tanto alle associazioni di categoria del lavoro autonomo e dell'impresa diffusa quanto alle reti dell'associazionismo femminile e dell'imprenditoria di genere, offrendo un terreno di dialogo naturale con corpi intermedi quali le associazioni artigiane e commerciali, gli ordini professionali e i movimenti per la parità di genere nel lavoro.

Sul piano procedurale, l'evidenza che il divario si sia ulteriormente ampliato con la legge di bilancio 2026 — che ha esteso ai soli lavoratori dipendenti la fruibilità del congedo parentale fino ai quattordici anni di vita del figlio — offre un aggancio di attualità politica per un atto di indirizzo dell'Assemblea legislativa regionale rivolto al Governo e al Parlamento, nella prospettiva della prossima legge di bilancio, oltre che per l'inserimento organico della proposta nel programma nazionale in fase di elaborazione. Un'iniziativa di questo tipo consente infine alla coalizione di collocarsi con un profilo costruttivo e proattivo su un tema di rilievo nazionale, capace di generare visibilità istituzionale ben oltre il perimetro regionale, in coerenza con la funzione di raccordo tra esperienza amministrativa regionale e proposta politica nazionale che la forza politica intende esercitare.

PROPOSTA DI ISTITUZIONE DEL REGISTRO NAZIONALE DEGLI AMMINISTRATORI DI CONDOMINIO: DAL REGISTRO ALL'ALBO PROFESSIONALE

In Italia oltre 40 milioni di cittadini vivono in condominio e il patrimonio immobiliare residenziale rappresenta la principale riserva di valore delle famiglie italiane. La gestione degli immobili urbani impatta direttamente sui bilanci familiari, sulla sicurezza degli edifici, sulla transizione ecologica ed energetica e sulla coesione sociale.

Attualmente il settore della gestione condominiale soffre di opacità, asimmetria informativa e frammentazione dei controlli. **Progetto Civico Italia** propone l'istituzione del **Registro Nazionale degli Amministratori di Condominio**, trasformando le migliori prassi emerse a livello locale — come il progetto di legge regionale per l'elenco degli amministratori di condominio — in un intervento di riforma strutturale e di ammodernamento a livello nazionale. La riforma è concepita in due fasi: l'istituzione immediata di un Registro pubblico di trasparenza e, a regime, l'evoluzione verso un Albo Professionale nazionale, finalizzato a rafforzare la qualificazione della professione, assicurare standard omogenei di competenza, trasparenza e responsabilità nell'interesse dei cittadini e del patrimonio immobiliare italiano.

Quadro della Legislazione Nazionale Vigente e Criticità del Sistema

Per definire un'impostazione nazionale solida, è necessario muovere dall'analisi della normativa statale in vigore:

- **Articolo 71-bis delle Disposizioni di Attuazione del Codice Civile** (introdotto dalla Legge 11 dicembre 2012, n. 220 - *Riforma del Condominio*): stabilisce i requisiti di onorabilità e professionalità necessari per svolgere l'incarico di amministratore condominiale (titolo di studio, assenza di condanne penali, frequenza di un corso di formazione iniziale e svolgimento di attività di formazione continua annuale).
- **Legge 14 gennaio 2013, n. 4** (*Disposizioni in materia di professioni non organizzate*): disciplina le professioni prive di ordine o collegio, valorizzando il ruolo delle associazioni professionali iscritte presso il Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT) per il rilascio di attestati di qualità e qualificazione professionale.
- **Articolo 117 della Costituzione**: ripartisce la competenza legislativa tra Stato e Regioni. Mentre allo Stato spetta la competenza esclusiva in materia di "ordinamento civile", "tutela della concorrenza" e "livelli essenziali delle prestazioni", le Regioni intervengono nell'ambito della competenza concorrente sulle professioni.

- **Il vincolo costituzionale e la scelta del 2012:** tra il 2005 e il 2007 la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionali le leggi regionali che avevano tentato di istituire registri con effetti abilitanti assimilabili a un albo — la legge della Regione Abruzzo 19 novembre 2003, n. 17 (sentenza n. 355/2005) e la legge della Regione Marche 9 dicembre 2005, n. 28 (sentenza n. 57/2007) — ribadendo che l'individuazione di nuove figure professionali e l'istituzione di nuovi albi spettano in via esclusiva allo Stato. Investito della materia, il legislatore statale ha scelto nel 2012 la via più leggera della professione non organizzata, anche in coerenza con la posizione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che nella Relazione Annuale al Parlamento del 2018 ha giudicato non opportuna, se non in casi eccezionali, l'istituzione di nuovi ordini o albi professionali.

La lacuna strutturale attuale

Sebbene l'art. 71-bis disp. att. c.c. imponga obblighi formativi e di onorabilità, **non esiste oggi una banca dati pubblica nazionale centralizzata e verificabile** che consenta ai cittadini, ai condòmini e alle istituzioni di verificare in tempo reale il rispetto di tali requisiti, il possesso di una polizza assicurativa RC professionale o la regolarità dell'aggiornamento formativo annuo. La verifica è interamente delegata alla diligenza delle singole assemblee condominiali, esponendo i cittadini al rischio di gestioni opache o abusive.

Le iniziative legislative regionali nascono proprio per rispondere a questa esigenza nell'ambito delle competenze sulle professioni di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione. Tali progetti regionali prevedono elenchi con funzione ricognitiva e informativa, di iscrizione volontaria, senza introdurre requisiti ulteriori rispetto alla legge statale né produrre effetti abilitativi per l'accesso alla professione.

Proposta

La proposta nazionale di *Progetto Civico Italia* intende superare i limiti territoriali tramite una piattaforma unificata gestita a livello centrale ma articolata su base regionale e provinciale.

A. Natura del Registro

1. **Piattaforma Pubblica Digitale di Trasparenza:** L'elenco nazionale sarà gestito presso il Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT) ed esposto pubblicamente sul portale istituzionale con funzione ricognitiva e di trasparenza del

mercato.

2. **Accesso e Compatibilità con la Concorrenza:** L'iscrizione sarà aperta a chiunque eserciti l'attività ai sensi della legge statale, garantendo la tutela della concorrenza e la libera prestazione dei servizi.
3. **Sezioni Territoriali:** Il registro sarà suddiviso su base regionale e provinciale per facilitare la consultazione da parte degli utenti locali.

B. Contenuti Informativi Pubblici

L'iscrizione avverrà mediante dichiarazione sostitutiva resa dal professionista, contenente:

- Dati professionali e recapiti operativi.
- Ambito territoriale di svolgimento dell'attività.
- Attestazione del rispetto dei requisiti di cui all'art. 71-bis disp. att. c.c. (assolvimento dell'obbligo formativo e di aggiornamento annuale).
- Estremi della polizza assicurativa per la responsabilità civile professionale.
- Eventuale appartenenza ad associazioni professionali iscritte negli elenchi del MIMIT ai sensi della L. 4/2013.

C. Coordinamento con Associazioni e Tutela Consumatori

- In continuità con l'impostazione degli allegati regionali, si valorizzeranno le associazioni di categoria ex L. 4/2013.
- Si promuoverà il confronto permanente tra associazioni di amministratori e associazioni dei consumatori/proprietari immobiliari per l'armonizzazione dei codici di condotta e di autoregolamentazione.
- Si introdurrà una clausola valutativa triennale, imponendo al Governo di riferire al Parlamento sull'efficacia del registro, sulla distribuzione territoriale degli iscritti e sull'impatto sull'innalzamento degli standard qualitativi della professione, sul livello di trasparenza del mercato e sulla tutela degli utenti.

D. Verso l'Albo Professionale: una riforma in due fasi

Negli ultimi quindici anni l'attività dell'amministratore di condominio si è evoluta in modo significativo. Alla gestione ordinaria si sono aggiunti compiti sempre più complessi in materia di efficientamento energetico, sicurezza degli edifici, digitalizzazione, gestione fiscale, appalti, normativa privacy, incentivi pubblici e rapporti con la pubblica amministrazione. Tale evoluzione rende oggi opportuno un aggiornamento dell'impianto normativo introdotto con la legge n. 220 del 2012, attraverso un sistema di qualificazione

professionale maggiormente coerente con le competenze effettivamente richieste dal mercato.

L'attuale significativo volume del contenzioso condominiale costituisce un ulteriore indicatore della crescente complessità del settore e rafforza l'opportunità di investire sulla qualità della professione.

Quindi, accanto al Registro, quale strumento immediatamente operativo di trasparenza e conoscibilità del mercato, Progetto Civico Italia propone l'avvio di un percorso legislativo volto **all'istituzione di un Albo Professionale nazionale degli Amministratori di Condominio**, superando l'attuale impianto delineato dalla legge n. 220 del 2012.

L'obiettivo non è quello di restringere l'accesso alla professione, bensì di elevare progressivamente gli standard qualitativi richiesti per il suo esercizio, garantendo ai cittadini amministratori maggiormente qualificati, costantemente aggiornati e sottoposti a un sistema pubblico di vigilanza e responsabilità.

L'Albo dovrà essere istituito con legge statale, nel pieno rispetto della giurisprudenza costituzionale e dei principi di tutela della concorrenza, senza introdurre limitazioni numeriche all'accesso né requisiti sproporzionati.

Il superamento dell'attuale disciplina della legge n. 220 del 2012 dovrà tradursi nell'introduzione di requisiti professionali più qualificanti rispetto a quelli oggi previsti, privilegiando la qualità della formazione iniziale e continua, l'aggiornamento professionale certificato, l'esperienza maturata, gli obblighi assicurativi e il rispetto di rigorosi standard deontologici.

L'innalzamento dei requisiti qualificanti dovrà perseguire esclusivamente finalità di tutela dei cittadini e di qualificazione della professione, evitando l'introduzione di vincoli o oneri ingiustificati che possano determinare effetti distorsivi del mercato o un aumento dei costi sostenuti dai condomini.

L'iscrizione all'Albo comporterà l'adesione a un codice deontologico nazionale, un sistema disciplinare uniforme e meccanismi di controllo sull'effettivo mantenimento dei requisiti professionali, rafforzando l'affidabilità della categoria e la fiducia dei cittadini.

Il passaggio dal Registro all'Albo avverrà per fasi, previa apposita clausola di revisione legata agli esiti della clausola valutativa triennale già prevista per il Registro, e nel confronto con le associazioni di categoria per costruire un modello condiviso e sostenibile.

Copertura Economica e Sostenibilità Finanziaria

Si raccomanda l'adozione di un **modello di sostenibilità finanziaria ad invarianza o autofinanziamento**:

1. **Modello ad Autofinanziamento tramite Diritti di Segreteria (Zero Costi per i Contribuenti):**
 - A livello nazionale si prevede l'introduzione di un contributo simbolico annuo di iscrizione e tenuta posizione (es. 20-30 euro/anno a carico dell'amministratore iscritto).
 - Con una stima prudenziale di 40.000-50.000 professionisti operanti in Italia, il registro genererà un gettito annuo di 1-1,5 milioni di euro, pienamente sufficiente a coprire:
 - Lo sviluppo e il mantenimento dell'infrastruttura informatica presso il MIMIT.
 - Le verifiche a campione sulle dichiarazioni rese dagli iscritti.
 - La realizzazione costante di campagne informative nazionali per la tutela dei consumatori.
2. **Sinergia con le Piattaforme Digitali Esistenti:**
 - Sviluppo del Registro all'interno del Portale Nazionale dei Servizi Digitali (o integrazione con l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente - ANPR e con PagoPA), riducendo i costi iniziali di avvio della Piattaforma.
3. **Sostenibilità della Transizione verso l'Albo:** l'eventuale seconda fase di passaggio all'Albo Professionale comporterà, oltre ai diritti di segreteria già previsti per il Registro, un contributo annuo commisurato ai maggiori compiti di vigilanza e di gestione del procedimento disciplinare, sul modello già utilizzato dagli ordini professionali esistenti. Anche in questa fase resterà fermo il criterio dell'autofinanziamento integrale a carico della categoria, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

Opportunità Politica

- **Per Famiglie e Proprietari (Ceto Medio Urbano):** Risposta concreta al bisogno di trasparenza, sicurezza dei conti della gestione condominiale e prevenzione di truffe o appropriazioni indebite.
- **Per gli amministratori professionali:** valorizza chi investe realmente nella propria formazione, nella qualità del servizio e nell'aggiornamento continuo, distinguendo il professionista qualificato da chi opera con standard insufficienti, senza introdurre barriere artificiali all'accesso né aggravare i costi a carico dei condomini.
- **Per Associazioni di Categoria e dei Consumatori:** Coinvolgimento attivo dei corpi

intermedi nella co-programmazione e nella promozione della trasparenza del mercato.

- **Per il Sistema Giudiziario e la Cultura di Governo:** un intervento capace di intercettare preventivamente parte di un contenzioso che assorbe oggi circa un terzo delle cause civili pendenti risponde a un'esigenza di funzionalità della giustizia particolarmente sentita, in una fase in cui il rafforzamento della magistratura onoraria continua a scontare ritardi strutturali.
- **Per il mercato immobiliare italiano:** una professione maggiormente qualificata rappresenta una garanzia per la corretta conservazione e valorizzazione del patrimonio edilizio nazionale, favorisce investimenti più consapevoli e contribuisce ad accrescere la fiducia dei cittadini nella gestione condominiale.

Nel complesso, questa proposta è centrata sulla "**professionalizzazione della figura dell'amministratore**":

- il **Registro** serve a garantire trasparenza;
- l'**Albo** serve a garantire qualità della professione;
- il superamento della legge n. 220/2012 deve introdurre **requisiti più rigorosi ma proporzionati**, fondati su competenza, aggiornamento e responsabilità;
- **nessuna barriera corporativa**, nessun obbligo sproporzionato e **nessun aumento ingiustificato dei costi per i condomini**.

PROPOSTA DI VALORIZZAZIONE DEL COMITATO NAZIONALE DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI COME STRUMENTO DI PARTECIPAZIONE E DI TUTELA DEI DIRITTI

Premessa

La tutela dei consumatori rappresenta oggi uno degli ambiti nei quali il rapporto tra istituzioni e cittadini è maggiormente chiamato a confrontarsi con le trasformazioni economiche, tecnologiche e sociali. L'espansione del commercio elettronico, la digitalizzazione dei servizi pubblici e privati, la diffusione dell'intelligenza artificiale, la transizione energetica e l'evoluzione dei mercati finanziari hanno reso sempre più complessa la posizione del consumatore, chiamato quotidianamente a orientarsi tra nuove opportunità ma anche nuovi rischi.

In questo contesto il Comitato Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU), istituito presso il Ministero delle Imprese e del Made in Italy, costituisce il principale luogo di confronto tra le istituzioni e le associazioni rappresentative dei consumatori riconosciute a livello nazionale. È necessario rendere il Comitato uno strumento sempre più capace di accompagnare le decisioni pubbliche nei settori che incidono maggiormente sulla vita quotidiana delle famiglie.

Contesto

Negli ultimi anni le politiche di tutela dei consumatori hanno assunto una dimensione sempre più trasversale. I cittadini si confrontano con problematiche che riguardano il costo dell'energia, le telecomunicazioni, il commercio online, i servizi bancari e assicurativi, la protezione dei dati personali, le piattaforme digitali e l'utilizzo dell'intelligenza artificiale. Si tratta di materie caratterizzate da una forte evoluzione normativa con cambiamenti costanti, spesso di origine europea, che richiedono un dialogo costante tra istituzioni, autorità indipendenti, imprese e rappresentanze dei consumatori.

In questo scenario il CNCU potrebbe assumere un ruolo più incisivo rispetto a quello svolto finora. Oggi il Comitato viene prevalentemente coinvolto in occasione di specifiche consultazioni o iniziative promosse dal Ministero competente, ma manca un meccanismo stabile che ne valorizzi il contributo nella definizione delle politiche pubbliche. Ne consegue che molte delle criticità segnalate dalle associazioni dei consumatori emergono soltanto quando le

misure sono già adottate, limitando la possibilità di incidere sulle scelte nella fase di progettazione.

Una partecipazione più strutturata consentirebbe invece di anticipare i problemi, migliorare la qualità della regolazione e rafforzare il rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni, valorizzando il patrimonio di competenze maturato dalle associazioni che operano quotidianamente a contatto con i consumatori.

Il quadro normativo nazionale vigente

Il Comitato Nazionale dei Consumatori e degli Utenti è disciplinato dall'articolo 136 del Codice del Consumo ed è composto dai rappresentanti delle associazioni dei consumatori iscritte nell'elenco nazionale, svolgendo funzioni consultive presso il Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

L'attuale disciplina riconosce al Comitato importanti compiti di consultazione e proposta, ma non prevede un coinvolgimento sistematico nell'elaborazione delle principali politiche pubbliche che riguardano i consumatori. Parallelamente, numerose Autorità indipendenti – quali AGCM, ARERA, AGCOM, IVASS e Garante per la protezione dei dati personali – sviluppano attività regolatorie che incidono direttamente sui diritti dei cittadini, senza che esista un luogo stabile di coordinamento con il sistema della rappresentanza dei consumatori.

Anche la crescente produzione normativa dell'Unione europea in materia di tutela dei consumatori, mercati digitali e servizi online rende sempre più evidente l'esigenza di una sede permanente nella quale raccogliere osservazioni, valutare gli effetti delle nuove norme e promuovere una maggiore partecipazione delle organizzazioni civiche.

Proposta

La proposta consiste nel valorizzare il Comitato Nazionale dei Consumatori e degli Utenti quale sede permanente di confronto tra istituzioni e società civile organizzata, rafforzandone il ruolo all'interno dei processi decisionali che riguardano i diritti dei consumatori.

- Il CNCU potrebbe diventare il luogo nel quale vengono esaminate preventivamente le principali riforme relative ai servizi pubblici, ai mercati digitali, alla transizione energetica, al commercio elettronico e alla tutela

dei dati personali, offrendo al Governo e al Parlamento valutazioni tecniche, analisi dell'impatto sui cittadini e proposte migliorative elaborate dalle associazioni maggiormente rappresentative.

- Accanto alla funzione consultiva, il Comitato potrebbe assumere un ruolo più incisivo anche nell'attività di monitoraggio, predisponendo una relazione annuale sullo stato dei diritti dei consumatori in Italia. Un documento di questo tipo consentirebbe di raccogliere dati, individuare le principali criticità emerse nei diversi settori economici e formulare proposte di intervento, contribuendo a una programmazione più efficace delle politiche pubbliche.
- Proporre una valutazione d'impatto consumeristica all'interno delle politiche pubbliche, ove le amministrazioni, dal nazionale al locale, si impegnano ad esplicitare quale effetto hanno tali politiche sui consumatori.

Dovrebbe essere dedicata attenzione dovrebbe ai fenomeni emergenti, come l'intelligenza artificiale, le pratiche commerciali scorrette online, le frodi digitali, la tutela dei soggetti più vulnerabili e l'educazione al consumo consapevole. Si tratta di ambiti nei quali la rapidità dell'innovazione tecnologica rende indispensabile un confronto continuo tra istituzioni, operatori economici e rappresentanze dei cittadini.

Un ulteriore sviluppo potrebbe riguardare il rafforzamento del raccordo tra il CNCU, le Autorità indipendenti e i comitati regionali dei consumatori, favorendo la costruzione di una rete stabile capace di trasferire a livello nazionale le criticità rilevate sui territori e, allo stesso tempo, diffondere le migliori pratiche sviluppate dalle amministrazioni locali.

Copertura economica

Gli interventi riguarderebbero principalmente il potenziamento della segreteria tecnica del Comitato, lo sviluppo di strumenti digitali per la consultazione permanente delle associazioni, la predisposizione di attività di ricerca e monitoraggio e la pubblicazione del rapporto annuale sullo stato dei diritti dei consumatori.

Le risorse potrebbero essere reperite prioritariamente nell'ambito del Fondo derivante dalle sanzioni irrogate dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, già destinato, ai sensi dell'articolo 148 del Codice del Consumo, al

finanziamento di iniziative a vantaggio dei consumatori. Negli ultimi anni tale fondo ha garantito risorse comprese tra i 20 e i 30 milioni di euro annui, destinate prevalentemente a progetti delle associazioni e delle Regioni. Una quota limitata di tali stanziamenti potrebbe sostenere il rafforzamento delle funzioni del CNCU senza determinare nuovi oneri per la finanza pubblica.

Ulteriori risorse potrebbero provenire dai programmi europei dedicati al mercato unico, alla transizione digitale e alla tutela dei consumatori, valorizzando il ruolo del Comitato quale interlocutore nazionale nei processi di attuazione delle politiche europee.

Opportunità politica

In una società nella quale i diritti dei consumatori sono sempre più strettamente collegati alla qualità dei servizi pubblici, all'innovazione tecnologica e alla regolazione dei mercati, rafforzare il ruolo del CNCU significa riconoscere un valore maggiore alla partecipazione civica organizzata. Le associazioni dei consumatori rappresentano infatti un osservatorio privilegiato sui bisogni reali delle famiglie e costituiscono uno dei principali strumenti di mediazione tra cittadini e istituzioni.

Potrebbe essere una riforma che non crea nuovi enti né nuovi livelli amministrativi, ma valorizza un organismo già previsto dall'ordinamento, trasformandolo in una sede stabile di confronto, monitoraggio e proposta. Un modello che richiama, per la tutela dei consumatori, ciò che svolge la Conferenza Stato-Regioni per le autonomie territoriali: un luogo di dialogo permanente nel quale la rappresentanza civica contribuisce concretamente alla costruzione delle politiche pubbliche.

PROPOSTA SULLE PENSIONI: UN SISTEMA MISTO

Premessa

Il sistema pensionistico italiano si basa su un patto intergenerazionale, con la premessa che i contributi dei lavoratori di oggi pagano le pensioni. Tuttavia, questo sistema può funzionare se la piramide demografica ha una base ampia, ossia un alto numero di giovani e di persone in età lavorativa, il quale sostiene un numero inferiore di persone anziane.

Dato che il sistema pensionistico italiano prevede un'immediata distribuzione dei contributi raccolti dai lavoratori in favore dei pensionati, alcune caratteristiche demografiche e del mercato del lavoro devono essere rispettate:

- 1) Il tasso di fecondità deve essere quanto più vicino al tasso di sostituzione in modo da avere un saldo pari (o positivo grazie all'immigrazione) di popolazione. Attualmente l'Italia ha una natalità di circa 1,15 figli per donna in età fertile, il cui numero è in costante diminuzione. Di conseguenza, la piramide tende ad essere capovolta (*Immagine 1*);
- 2) Il numero di lavoratori deve essere alto per sostenere un numero sempre maggiore di pensionati, motivo per cui l'età pensionabile è aumentata ed è difficile immaginare retromarcie in futuro, se non con specifici e limitati interventi (ad esempio Ape sociale);
- 3) Crescita di salari e occupazione sono necessarie;

Contesto

L'Inps opera con un sistema a ripartizione, dove i contributi pagano le pensioni attuali. L'istituto di previdenza non investe alcuna parte dei contributi che raccoglie, con il risultato che non c'è alcuna rivalutazione dovuta alla crescita dei mercati obbligazionari ed azionari.

Con il meccanismo a ripartizione, i lavoratori italiani sono molto svantaggiati: infatti, nonostante un'età pensionabile venga rivista al rialzo, e di conseguenza ci sia un'occupazione elevata in termini assoluti, l'Inps ha un disavanzo nell'ordine di qualche decina di miliardi l'anno. Questo significa che la tassazione, già elevata in particolare per i lavoratori dipendenti, difficilmente potrà essere ridotta in quanto la fiscalità generale sostiene anche l'Inps.

Il sistema italiano si basa su pilastri che sono in difficoltà: bassa crescita demografica, calo crescita dei salari e occupazione. Di questi tre fattori, solo l'ultimo è in crescita ma

i numeri non devono ingannare: il numero di giovani lavoratori stagnante e il “boom dell’occupazione” raccontato dal Governo Meloni si deve principalmente agli over 50.

Tuttavia, non si può negare che il sistema a ripartizione abbia alcuni pregi, soprattutto nel basso rischio per i contribuenti. La pensione è garantita, il montante contributivo indicizzato alla crescita del PIL e la pensione erogata sarà poi indicizzata al costo della vita. Ultimo ma non per importanza, il meccanismo di solidarietà intergenerazionale tutela i lavoratori con percorsi lavorativi irregolari e pochi contributi versati.

Contesto legislativo

Le principali leggi interessate:

- Articolo 38 della Costituzione: prevede mezzi adeguati alle esigenze di vita per la vecchiaia dei lavoratori, non si definisce il tipo di sistema pensionistico; pertanto, la modifica del sistema è compatibile con il quadro costituzionale
- Legge 335/95 (Riforma Dini): per modificare il sistema a ripartizione e la rivalutazione del montante contributivo;
- Legge 160/19: per valutare l’indicizzazione all’inflazione delle pensioni liquidate;

Proposta

Si propone di valutare l’adozione di un sistema pensionistico misto, in base all’assunto che le rendite del capitale sul lungo periodo siano superiori a quelle dei salari, soprattutto in Italia dove la produttività non è particolarmente elevata.

Pertanto, si consiglia di valutare l’investimento di una parte dei contributi dei lavoratori in fondi obbligazionari, azionari o misti.

Il costo della riforma dipende dalla struttura che si vuole dare:

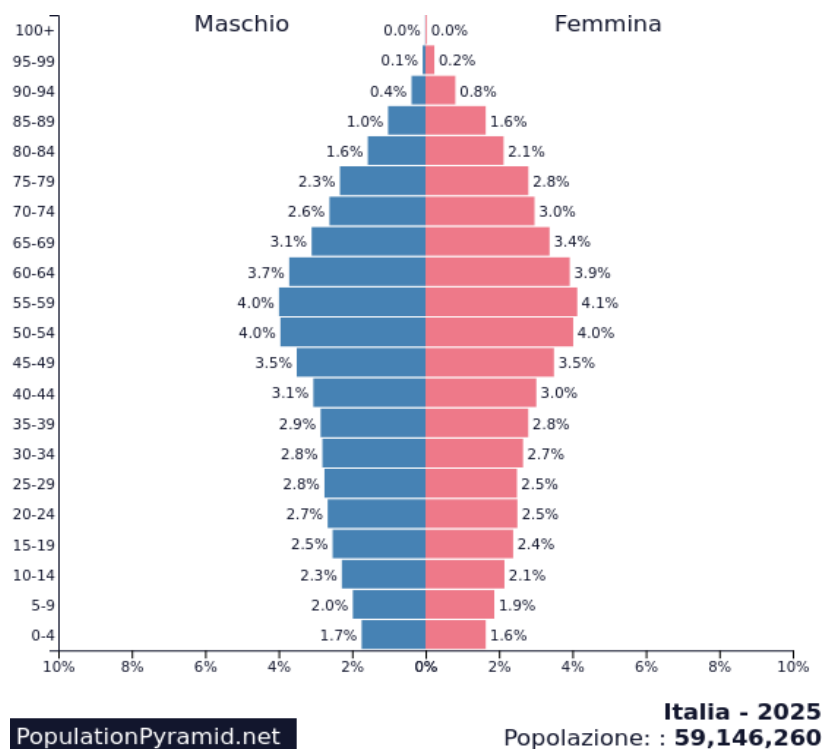
- Costo zero (o molto ridotto): si propone un aumento dei contributi da versare, diviso tra lavoratore e azienda e questa quota viene investita;
- Costo intermedio: nessun aumento dei contributi ma una loro quota viene investita sui mercati, il ritorno viene inizialmente distribuito tra Inps e lavoratori. In base alle quote, dopo i primi anni, la misura sarebbe a costo zero;
- Costo maggiore: nessun aumento dei contributi, i quali vengono investiti sui mercati a beneficio esclusivo dei contribuenti, il costo della misura rimane stabile e dipende da quanto è consistente la fetta di contributi destinata all’investimento;

La ratio della riforma è quella di creare un sistema pensionistico che non gravi sulla fiscalità generale cercando di evitare misure più impattanti e impopolari, quali il

mancato adeguamento all'inflazione delle pensioni sopra una certa soglia, l'ulteriore aumento dell'età lavorativa o un innalzamento dei contributi richiesti ai lavoratori.

Lo scenario suggerito e più efficiente è quello intermedio, in quanto con i rendimenti dei mercati sul lungo periodo la riforma si ripagherebbe da sola e i lavoratori avrebbero una pensione maggiore. Soprattutto, con un sistema misto, in cui comunque non è da ignorare il rischio derivante dall'allocazione dei contributi sui mercati finanziari, l'Italia riuscirebbe parzialmente ad allontanarsi dai pilastri del sistema a ripartizione, i quali vedono il Paese in forte difficoltà.

Immagine 1



PROPOSTA DI RIFORMA DELL'ATTIVITÀ LIBERO-PROFESSIONALE (INTRAMOENIA) DEI PROFESSIONISTI SANITARI

PREMESSA

Il tema dell'attività libero-professionale intramuraria dei professionisti sanitari, comunemente definita “intramoenia”, rappresenta oggi uno dei punti di intersezione più delicati tra il diritto costituzionale alla salute, la sostenibilità del Servizio sanitario nazionale e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche. Per un soggetto politico come Progetto Civico Italia, nato dall'esperienza amministrativa dei territori e definito dal suo fondatore come la “gamba civica del centrosinistra”, il tema si presta a diventare un banco di prova programmatico particolarmente significativo in vista delle elezioni politiche nazionali attese nel 2027: da un lato consente di tradurre in proposta di governo nazionale l'esperienza già maturata a livello regionale, dall'altro permette di collocare il movimento in una posizione distinta sia rispetto all'azione dell'attuale Governo, sia rispetto a modelli regionali di segno opposto, come quello sperimentato in Lombardia.

Il punto di partenza di questa proposta è l'Ordine del giorno n. 2747, collegato al Documento di Economia e Finanza Regionale 2027-2029 dell'Emilia-Romagna, a firma del Consigliere regionale Vincenzo Paldino, capogruppo dei Civici con de Pascale Presidente e coordinatore regionale di Progetto Civico Italia, che muove da una premessa semplice e politicamente efficace: l'attività libero-professionale intramuraria deve rimanere una libera scelta del cittadino, non la conseguenza obbligata dell'incapacità del servizio pubblico di garantire tempi di accesso ragionevoli. È questa l'impostazione valoriale — pragmatica, non ideologica, centrata sui bisogni reali delle famiglie — che la presente proposta intende estendere e declinare a livello nazionale, integrandola con un'analisi della legislazione vigente, un'ipotesi di copertura economica e una valutazione dell'opportunità politica legata alla sua adozione nel programma elettorale.

IL CONTESTO: PERCHÉ L'INTRAMOENIA È OGGI UN TEMA POLITICAMENTE DECISIVO

I dati disponibili confermano che la sanità pubblica, e in particolare le liste di attesa, costituiscono la prima preoccupazione degli italiani. Secondo la rilevazione SWG del luglio 2026, la sanità si colloca al primo posto tra le preoccupazioni nazionali con il 43% delle indicazioni, un valore quadruplicato rispetto al 10% registrato nel 2015 e di poco inferiore al picco del 50% toccato nel 2024. Il sondaggio Piepoli del giugno 2026 colloca la sanità al secondo posto assoluto, con il 37% delle indicazioni, subito dopo il tema energetico. Un'indagine Ipsos condotta per Msd Italia registra come il 74% dei

cittadini consideri la sanità una priorità assoluta del Paese, indicando nei lunghi tempi di attesa per gli esami diagnostici (73%) e per le prime visite (67%) le criticità più avvertite, insieme alla carenza di personale medico e sanitario, segnalata dal 58% degli intervistati.

I dati ufficiali confermano la persistenza del problema, pur in un quadro di miglioramento. Il Bollettino Agenas relativo al primo semestre 2026 registra 1,6 milioni di prestazioni in più erogate entro i tempi di garanzia rispetto allo stesso periodo del 2025, ma segnala al contempo che due milioni ottocentoundicimila cittadini hanno dovuto attendere oltre i tempi previsti per una visita o un esame, con tempi che per talune prestazioni programmate superano i trecento giorni a fronte di un termine di legge di centoventi.

In questo contesto si inserisce il tema dell'intramoenia. Un'indagine dell'Istituto Piepoli condotta per conto della Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri, presentata a Roma nel luglio 2026, evidenzia un dato politicamente rilevante: quando il Servizio sanitario nazionale non riesce a garantire l'accesso nei tempi previsti, oltre la metà dei cittadini (54%) si rivolge alla sanità privata pura, pagando l'intera prestazione, mentre soltanto il 9% opta per l'attività libero-professionale intramuraria e circa il 7% — quota che secondo l'Istat sfiora il 10% — rinuncia del tutto alle cure. La medesima area di indagine registra, tra il 2015 e il 2023, una riduzione del 15% del numero di medici che esercitano attività intramoenia, imputabile in parte rilevante a un sistema di oneri gestionali che, secondo le organizzazioni sindacali della dirigenza medica, può assorbire fino al 70% di quanto versato dal paziente. Il quadro che ne emerge è quello di un canale — quello dell'intramoenia — pensato per offrire ai cittadini un'alternativa accessibile e regolata alla sanità privata pura, ma che nella pratica risulta sottoutilizzato, poco conosciuto e progressivamente meno attrattivo anche per gli stessi professionisti.

Parallelamente, la Corte dei Conti ha più volte richiamato l'attenzione sul rischio che, in assenza di un controllo rigoroso, l'attività libero-professionale ecceda i limiti fissati dalla legge rispetto a quella istituzionale, con riflessi diretti sull'allungamento delle liste di attesa pubbliche. Le verifiche condotte dalle sezioni regionali di controllo su diverse Aziende sanitarie del Paese mostrano un'applicazione ancora disomogenea del principio di prevalenza dell'attività istituzionale, a conferma che si tratta di una criticità strutturale del sistema, comune a Regioni di diverso orientamento politico, e non di un problema circoscritto a un singolo territorio o a una singola maggioranza.

IL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE VIGENTE

La disciplina dell'attività libero-professionale intramuraria si fonda su una stratificazione normativa che merita di essere richiamata con precisione, poiché

costituisce il perimetro entro cui qualsiasi proposta di riforma dovrà necessariamente muoversi.

Il fondamento sistematico è rappresentato dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, come modificato dal decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229. In particolare, l'articolo 15-quater disciplina l'esclusività del rapporto di lavoro della dirigenza sanitaria e le relative incompatibilità, ponendo l'attività libero-professionale intramuraria come eccezione regolata e non come attività equiparata a quella istituzionale; l'articolo 15-quinquies, al comma 3, sancisce il principio cardine dell'intera disciplina, ossia l'obbligo di erogare l'attività libero-professionale nel rispetto dell'equilibrio con l'attività istituzionale, principio ulteriormente esplicitato dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000, recante l'atto di indirizzo e coordinamento in materia; l'articolo 15-sexies regola le caratteristiche del rapporto di lavoro dei dirigenti che optano per la libera professione extramuraria; l'articolo 15-duodecies, introdotto dal decreto legislativo 28 luglio 2000, n. 254, pone in capo alle Regioni l'obbligo di programmare la realizzazione di strutture sanitarie dedicate all'attività libero-professionale intramuraria; l'articolo 15-quattordicesime impone infine una relazione annuale al Parlamento sugli esiti delle verifiche regionali in materia, strumento che la presente proposta intende valorizzare e rafforzare.

A questo impianto si è aggiunta la legge 3 agosto 2007, n. 120, recante “Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria”, che ha ulteriormente precisato limiti, divieti e modalità di esercizio dell'attività. Il decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2012, n. 189 (il cosiddetto “decreto Balduzzi”), ha nuovamente disciplinato i tempi per la realizzazione degli spazi separati destinati all'attività intramuraria, stabilendo che, in caso di inadempienza aziendale o regionale, l'attività possa essere svolta in strutture esterne convenzionate — la cosiddetta “intramoenia allargata” — soluzione che, se da un lato ha garantito continuità operativa, dall'altro ha reso più permeabile il confine tra pubblico e privato convenzionato. La contrattazione collettiva nazionale dell'Area Sanità, in particolare l'articolo 114 del vigente CCNL, disciplina in via applicativa le modalità concrete di esercizio dell'attività da parte della dirigenza con rapporto esclusivo.

Il quadro più recente è definito dal decreto-legge 7 giugno 2024, n. 73, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2024, n. 107, il cosiddetto “decreto liste d'attesa”. Il provvedimento ha istituito presso l'Agenas la Piattaforma nazionale delle liste di attesa, l'Unità centrale di gestione dell'assistenza sanitaria e dei tempi di attesa e la figura del Responsabile Unico regionale dell'Assistenza Sanitaria, destinando risorse pari allo 0,4% del finanziamento indistinto del Servizio sanitario nazionale — oltre 500 milioni di euro per il solo 2024 — cui si aggiungono 280 milioni per prestazioni aggiuntive del personale dipendente e un incremento strutturale delle risorse per l'acquisto di

prestazioni da soggetti privati accreditati, pari all'1% nel 2024, al 3% nel 2025 e al 4% nel 2026, calcolato sulla spesa consuntiva del 2011. In attuazione di tale decreto, l'11 giugno 2026 la Conferenza Stato-Regioni ha raggiunto l'intesa sul nuovo Piano Nazionale di Governo delle Liste di Attesa 2026-2028, che sostituisce il precedente piano 2019-2021 e introduce, per la prima volta in modo esplicito, il monitoraggio distinto delle agende pubbliche, di quelle private accreditate e di quelle dell'attività libero-professionale intramuraria, imponendo alle Regioni l'adozione, entro centoventi giorni, di propri piani regionali coerenti con quello nazionale, con clausola di invarianza degli oneri per la finanza pubblica. Il finanziamento della componente infrastrutturale della Piattaforma nazionale, pari a 27.407.501 euro, è stato autorizzato con decreto del Ministero della Salute del 9 dicembre 2025, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 21 gennaio 2026, ripartito tra una quota fissa per Regione e una quota variabile in base alla popolazione, con oneri per il 95% a carico dello Stato e per il 5% a carico delle Regioni.

Completa il quadro la legge 30 dicembre 2025, n. 199 (legge di Bilancio 2026), che porta il Fondo sanitario nazionale a 142,9 miliardi di euro, con un incremento di 6,3 miliardi rispetto al 2025 e di complessivi 17,7 miliardi rispetto al 2022, autorizza assunzioni a tempo indeterminato in deroga ai vincoli di spesa fino a un tetto di 450 milioni di euro annui dal 2026, e stanZIA risorse aggiuntive per l'adeguamento delle tariffe ambulatoriali e di ricovero. È infine da richiamare, in coerenza con quanto indicato nello stesso Ordine del giorno regionale, il collegamento con gli obiettivi della Missione 6 – Salute del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che pone tra i propri indicatori la riduzione dei tempi di attesa e il riequilibrio territoriale dell'offerta sanitaria.

LA PROPOSTA

Rendere nazionale il criterio di prevalenza dell'attività istituzionale, oggi affidato alla discrezionalità di singole delibere regionali e aziendali — come la deliberazione della Giunta dell'Emilia-Romagna n. 1131/2013, richiamata dallo stesso Ordine del giorno regionale — trasformandolo in un parametro vincolante e uniforme su tutto il territorio nazionale, da introdurre in sede di revisione del decreto legislativo 502/1992 o, in prima battuta, come atto di indirizzo vincolante in Conferenza Stato-Regioni collegato al Piano Nazionale di Governo delle Liste di Attesa 2026-2028.

Rendere pienamente operativo, sulla Piattaforma nazionale delle liste di attesa già istituita presso l'Agenas, un monitoraggio distinto e pubblicamente consultabile dei volumi di attività istituzionale, libero-professionale e privata accreditata per ciascuna Azienda sanitaria, alimentando in modo sistematico la relazione annuale al Parlamento già prevista dall'articolo 15-quattordicesimo del decreto legislativo 502/1992, oggi applicata in modo non sempre puntuale.

Introduzione di criteri e procedure uniformi — e non più rimessi alla sola iniziativa regionale — per la limitazione o la sospensione dell'attività libero-professionale nei casi in cui si registri il mancato rispetto dei tempi massimi di attesa o uno squilibrio persistente rispetto all'attività istituzionale, con garanzie procedurali certe per i professionisti coinvolti.

Semplificazione degli oneri gestionali e amministrativi che gravano sull'attività intramoenia, oggi stimati dalle organizzazioni sindacali della dirigenza medica fino al 70% del compenso versato dal paziente, attraverso l'integrazione dei sistemi di prenotazione CUP con i circuiti di fatturazione dell'intramoenia e una revisione delle regole di ripartizione dei proventi, al fine di rendere il canale realmente accessibile e di contribuire a trattenere i professionisti nel Servizio sanitario nazionale senza necessità di aprire canali alternativi di natura assicurativa.

Introduzione di una clausola di salvaguardia esplicita rispetto a qualsiasi forma di intermediazione tra fondi sanitari integrativi, assicurazioni e attività libero-professionale che si ponga in deroga al principio di prevalenza istituzionale: eventuali intese in tal senso, già astrattamente previste dall'articolo 9 del decreto legislativo 502/1992 in materia di fondi integrativi, dovranno operare esclusivamente entro il tetto di equilibrio fissato per legge e con piena trasparenza dei volumi, escludendo corsie di accesso riservate.

La riduzione strutturale delle liste di attesa attraverso il potenziamento dell'offerta pubblica — assunzioni, valorizzazione economica del personale, ampliamento degli orari ambulatoriali — resta la leva primaria e prioritaria, da finanziare nell'ambito della crescita già programmata del Fondo sanitario nazionale, poiché è la disponibilità effettiva di prestazioni pubbliche tempestive, e non la sola regolazione dell'intramoenia, a incidere sulla radice del problema.

Enunciare esplicitamente, quale principio guida dell'intera riforma, che l'accesso alle cure debba dipendere dal bisogno di salute e non dalla capacità economica del cittadino, e che l'attività libero-professionale intramuraria debba rimanere una libera scelta e non una necessità indotta dalle inefficienze del sistema pubblico — la medesima formulazione politica già adottata nell'Ordine del giorno regionale, che si propone di elevare a principio cardine del programma nazionale.

COPERTURA ECONOMICA

La proposta è stata costruita in modo da poter essere sostenuta prevalentemente entro il perimetro delle risorse già stanziato dalla legislazione vigente, secondo una logica di responsabilità finanziaria coerente con l'identità riformista e non massimalista del movimento; una valutazione tecnico-contabile puntuale andrà comunque condotta con le strutture economiche del partito in sede di elaborazione definitiva del programma.

La componente più rilevante della proposta — la nazionalizzazione del criterio di prevalenza istituzionale e l'introduzione di procedure uniformi di limitazione o sospensione dell'intramoenia — ha natura essenzialmente regolatoria e organizzativa, non di spesa, ed è coerente con la clausola di invarianza degli oneri già adottata per il Piano Nazionale di Governo delle Liste di Attesa 2026-2028. L'estensione del monitoraggio distinto delle agende istituzionali, libero-professionali e private accreditate può essere realizzata come sviluppo incrementale della Piattaforma nazionale già istituita presso l'Agenas, il cui impianto infrastrutturale è stato finanziato con 27,4 milioni di euro dal decreto ministeriale del dicembre 2025, ripartiti al 95% a carico dello Stato e al 5% delle Regioni: un ulteriore modulo di monitoraggio dedicato all'equilibrio istituzionale-intramoenia rappresenterebbe un costo marginale rispetto a tale dotazione, e potrebbe attingere alla quota pari allo 0,4% del finanziamento indistinto del Servizio sanitario nazionale già destinata dalla legge 107/2024 al governo delle liste di attesa.

La principale leva finanziaria disponibile, tuttavia, non è la ricerca di nuove risorse ma un miglior utilizzo di quelle già stanziare. Lo stesso Governo, per bocca del Sottosegretario alla Salute, ha riconosciuto in sede parlamentare che circa il 25% dei fondi destinati tra il 2022 e il 2024 all'abbattimento delle liste di attesa risulta ancora nella disponibilità delle Regioni, non tradotto in prestazioni effettive — un dato confermato dalla Corte dei Conti. Un impianto nazionale di regole uniformi e di monitoraggio trasparente, come quello qui proposto, è funzionale precisamente a colmare questo divario di attuazione, offrendo a Progetto Civico Italia la possibilità di presentarsi come la forza politica capace non di annunciare nuova spesa, ma di rendere effettiva quella già deliberata.

Per la componente di potenziamento strutturale dell'offerta pubblica — assunzioni, valorizzazione del personale, adeguamento tariffario — la proposta si innesta sulla traiettoria di crescita già prevista dalla legislazione vigente: il Fondo sanitario nazionale, salito a 142,9 miliardi di euro nel 2026, è già programmato in ulteriore crescita di 2.631 milioni di euro nel 2027 e di 2.633 milioni annui dal 2028; il tetto per le assunzioni a tempo indeterminato in deroga ai vincoli di spesa, pari a 450 milioni di euro annui dal 2026, e gli stanziamenti per l'adeguamento delle tariffe ambulatoriali e di ricovero, costituiscono una base già legislata su cui innestare obiettivi espliciti di riequilibrio tra attività istituzionale e libero-professionale, senza necessità di ulteriori coperture straordinarie in questa fase programmatica. Resta da quantificare, in una fase successiva di approfondimento tecnico, l'eventuale costo della semplificazione degli oneri gestionali dell'intramoenia, che appare peraltro suscettibile di autofinanziarsi attraverso l'ampliamento della base di prestazioni erogate e la riduzione della dispersione amministrativa oggi denunciata dalle organizzazioni sindacali della dirigenza medica.

OPPORTUNITÀ POLITICA

Sotto il profilo dell'opportunità politica, la proposta presenta caratteristiche difficilmente riscontrabili in altri dossier programmatici. La sanità è, nel luglio 2026, la prima preoccupazione degli italiani secondo la rilevazione SWG, e le liste di attesa ne costituiscono la criticità più avvertita secondo tutte le rilevazioni demoscopiche disponibili: un tema, dunque, capace di intercettare un'ampia platea di elettori trasversali, coerente con la vocazione di Progetto Civico Italia a rivolgersi a cittadini, famiglie e amministratori locali al di là delle appartenenze di schieramento tradizionali.

La proposta consente inoltre a Progetto Civico Italia di differenziarsi con chiarezza su due fronti distinti. Nei confronti del Governo in carica, che rivendica il livello di finanziamento più alto mai destinato al Servizio sanitario nazionale e un “cambio di paradigma” nella gestione delle liste di attesa, la proposta permette di spostare il terreno del confronto dall'entità degli stanziamenti alla loro effettiva attuazione, valorizzando il dato — riconosciuto dallo stesso Governo — di risorse significative non ancora tradotte in prestazioni concrete per i cittadini.

Nei confronti del modello di “superintramoenia” sperimentato in Lombardia, la proposta consente di riaffermare con nettezza l'identità universalistica ed equitativa del movimento, distinguendola sia dalla deregolazione assicurativo-mutualistica promossa da alcune amministrazioni di centrodestra, sia da un approccio meramente restrittivo che rischierebbe di alienare il consenso della categoria medica.

Su quest'ultimo punto, la proposta offre a Progetto Civico Italia l'opportunità di aprire un'interlocuzione costruttiva con le organizzazioni professionali della sanità — a partire dalla Federazione nazionale degli Ordini dei medici e dalle sigle sindacali della dirigenza medica — che pure hanno posto pubblicamente il tema della sostenibilità dell'intramoenia e del rischio di ulteriore fuga dei professionisti dal Servizio sanitario nazionale. Rispondere a tali istanze attraverso la semplificazione degli oneri gestionali, senza però cedere sul principio di prevalenza istituzionale e senza aprire a logiche assicurative, consente al movimento di presentarsi come interlocutore credibile della categoria medica, in coerenza con la propria matrice amministrativa e con la cultura del fare che ne costituisce il tratto identitario.

Vi è, infine, un ultimo elemento di opportunità legato al posizionamento territoriale. L'esperienza dell'Emilia-Romagna, dove la maggioranza civica guidata dal Presidente de Pascale ha già elaborato in sede di Assemblea legislativa una proposta coerente con l'impostazione qui delineata, costituisce un laboratorio di governo concreto da valorizzare in campagna elettorale, a conferma della capacità amministrativa che Progetto Civico Italia rivendica come propria cifra distintiva. Al tempo stesso, la proposta di un impianto nazionale uniforme, capace di superare le disomogeneità applicative rilevate dalla Corte dei Conti anche in territori di diverso colore politico,

consente di presentare la riforma non come la difesa di un singolo modello regionale, ma come la soluzione strutturale a un problema riconosciuto come nazionale — un posizionamento politicamente più solido e più difficilmente attaccabile in una competizione elettorale che si annuncia, sul tema della sanità, particolarmente serrata.

PROPOSTA FASCICOLO SANITARIO ELETTRONICO NAZIONALE REALMENTE UNIVERSALE

Il **Fascicolo Sanitario Elettronico** rappresenta oggi una delle più importanti **infrastrutture pubbliche digitali del Paese**. Nonostante gli importanti investimenti del PNRR e l'evoluzione verso il modello FSE 2.0, il sistema presenta ancora una significativa criticità:

- **una parte rilevante della storia clinica dei cittadini rimane fuori dal Fascicolo Sanitario**, perché prodotta da professionisti privati non inseriti nelle infrastrutture regionali;
- oggi milioni di visite specialistiche, referti diagnostici, certificazioni, follow-up clinici ed esami vengono effettuati nel settore privato.

Queste informazioni:

- non sono automaticamente disponibili ai medici del SSN;
- non sono consultabili nei pronto soccorso;
- costringono il cittadino a conservare documentazione cartacea;
- generano duplicazioni di esami e sprechi di risorse.

Il risultato è un Fascicolo Sanitario incompleto che non rappresenta realmente la storia clinica del paziente.

PROPOSTA PER FSE REALMENTE UNIVERSALE

Progetto Civico Italia propone l'istituzione di un **Fascicolo Sanitario Elettronico Nazionale Unico**, interoperabile su tutto il territorio nazionale, nel quale possano alimentare direttamente la documentazione sanitaria:

- medici del SSN;
- medici convenzionati;
- strutture pubbliche;
- strutture private accreditate;
- **medici specialisti privati autorizzati**, anche quando operano esclusivamente in regime libero-professionale;
- professionisti sanitari iscritti agli Albi nazionali individuati con decreto del Ministero della Salute.

L'accesso dovrà avvenire mediante:

- autenticazione SPID/CIE/CNS;
- identità professionale digitale;

- verifica automatica dell'iscrizione all'Albo professionale;
- firma elettronica qualificata del referto;
- completa tracciabilità delle operazioni.

Principi della riforma

1. Fascicolo realmente nazionale

Superare definitivamente l'attuale frammentazione regionale.

Il cittadino deve avere un unico Fascicolo Sanitario valido in tutta Italia indipendentemente dalla Regione di residenza.

2. Completezza della storia clinica

Ogni prestazione sanitaria rilevante deve poter confluire automaticamente nel Fascicolo.

Non dovrà più esistere distinzione tra:

- sanità pubblica;
- sanità privata accreditata;
- sanità privata autorizzata.

Il Fascicolo deve raccontare l'intera storia clinica della persona.

3. Alimentazione diretta da parte dei medici privati

Ogni medico iscritto all'Albo, previa identificazione e autorizzazione ministeriale, potrà inserire direttamente:

- referti;
- lettere di dimissione;
- certificazioni;
- piani terapeutici;
- visite specialistiche;
- esami diagnostici;
- documentazione clinica.

Il caricamento avverrà mediante piattaforme certificate interoperabili con il FSE nazionale.

4. Controlli e sicurezza

Ogni documento dovrà essere:

- firmato digitalmente;
- associato al codice identificativo del professionista;

- temporalmente certificato;
- immediatamente consultabile dal paziente;
- completamente tracciato.

Il cittadino manterrà pieno controllo degli accessi nel rispetto del GDPR.

Benefici

Per il cittadino

- Fascicolo realmente completo.
- Riduzione della documentazione cartacea.
- Continuità assistenziale.
- Maggiore sicurezza clinica.
- Riduzione degli errori.
- Nessun caricamento manuale dei documenti.

Per i medici

Disponibilità dell'intera storia clinica del paziente.

Riduzione:

- degli esami duplicati;
- delle prescrizioni inappropriate;
- delle interazioni farmacologiche non conosciute.

Per il Servizio Sanitario Nazionale

- Minori costi.
- Migliore programmazione sanitaria.
- Riduzione della medicina difensiva.
- Maggiore appropriatezza prescrittiva.
- Migliore continuità ospedale-territorio.
- Maggiore interoperabilità nazionale.

INTERVENTI NORMATIVI

La proposta richiede una modifica organica della disciplina nazionale del Fascicolo Sanitario Elettronico.

In particolare:

1. Decreto-legge 18 ottobre 2012 n. 179

articolo 12

Prevedere espressamente la possibilità di alimentazione del Fascicolo da parte dei professionisti sanitari autorizzati operanti anche esclusivamente nel settore privato.

2. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 178/2015

Aggiornare:

- categorie abilitate;
- modalità di autenticazione;
- interoperabilità nazionale.

3. Decreto Ministeriale 7 settembre 2023 (FSE 2.0)

Integrare:

- obbligo di interoperabilità nazionale;
- modalità di accreditamento dei software privati;
- standard nazionali di caricamento documentale.

4. Codice dell'Amministrazione Digitale

Integrare la piena interoperabilità tra:

- Fascicolo Sanitario;
- identità digitale professionale;
- Anagrafe Nazionale Assistiti;
- Albi professionali.

5. GDPR e normativa privacy

Garantire:

- consenso informato;
- tracciabilità degli accessi;
- diritto all'oscuramento dei documenti;
- utilizzo secondario dei dati esclusivamente anonimizzato.

COPERTURA ECONOMICA

La proposta presenta costi contenuti poiché utilizza infrastrutture già esistenti.

Le principali voci riguardano:

Adeguamento tecnologico

- interoperabilità software;
- API nazionali;
- autenticazione professionale.

Costo stimato:

80-120 milioni di euro una tantum.

Potenziamento dell'infrastruttura nazionale

Attraverso:

- Agenas;
- Ministero della Salute;
- Dipartimento Innovazione.

Costo stimato:

30 milioni di euro.

Formazione professionisti

Programma nazionale rivolto ai medici privati.

Costo stimato:

20 milioni di euro.

Totale investimento iniziale

Circa

130-170 milioni di euro.

Fonti di copertura

La misura può essere finanziata mediante:

- risorse residue del PNRR – Missione 6 Salute;
- Fondo Sanitario Nazionale;
- Fondo Innovazione Digitale;
- Programmi europei Digital Europe;

- Programmazione FSC;
- riduzione della spesa derivante dalla minore duplicazione di esami diagnostici.

Le economie di sistema derivanti dalla riduzione degli esami ripetuti e dall'aumento dell'appropriatezza prescrittiva possono contribuire a compensare l'investimento iniziale nel medio periodo.

OPPORTUNITA' POLITICA

La proposta presenta un elevato potenziale di consenso poiché intercetta esigenze trasversali di cittadini, professionisti e istituzioni.

Per i cittadini

- maggiore semplicità;
- migliore qualità delle cure;
- sanità realmente digitale.

Per i medici

- riduzione della burocrazia;
- maggiore continuità assistenziale;
- valorizzazione del ruolo dei professionisti privati.

Per il SSN

- riduzione degli sprechi;
- migliore programmazione;
- incremento dell'efficienza.

Per Progetto Civico Italia

La proposta consente di caratterizzare il programma con una visione riformista e innovativa:

- rafforza il principio della **centralità del cittadino**;
- supera la contrapposizione ideologica tra sanità pubblica e privata, promuovendone l'integrazione nell'interesse del paziente;
- valorizza la digitalizzazione come leva di efficienza e qualità, non come mero adempimento tecnologico;
- consolida l'immagine di una forza politica capace di proporre riforme pragmatiche, sostenibili e orientate ai risultati.

PROPOSTA NORMATIVA DI SINTESI

Istituzione del Fascicolo Sanitario Elettronico Nazionale Universale

Prevedere, mediante modifica dell'art. 12 del D.L. 179/2012 e dei relativi decreti attuativi, che tutti i professionisti sanitari iscritti ai rispettivi Albi professionali, operanti nel Servizio sanitario nazionale, nelle strutture private accreditate o in regime libero-professionale autorizzato, possano alimentare direttamente il Fascicolo Sanitario Elettronico Nazionale attraverso piattaforme certificate, garantendo autenticazione forte, firma digitale, tracciabilità, interoperabilità e piena tutela della riservatezza dei dati sanitari. Tale riforma consentirà di realizzare un fascicolo realmente completo, uniforme su tutto il territorio nazionale e centrato sulla continuità delle cure.

PROPOSTA PER LA CASA DELLA COMUNITÀ MULTIFUNZIONALE E PROATTIVA

Dalla Casa della Salute di Salsomaggiore Terme a un modello nazionale: un luogo di cura che non aspetta soltanto il cittadino, ma si prende cura della propria comunità

PREMESSA

La riorganizzazione della sanità territoriale rappresenta una delle principali sfide per la sostenibilità futura del Servizio sanitario nazionale.

L'invecchiamento della popolazione, l'aumento delle patologie croniche e della multimorbilità e la crescente domanda di assistenza rendono sempre meno adeguato un sistema nel quale il cittadino deve rivolgersi separatamente al medico di medicina generale, agli specialisti, ai servizi infermieristici, ai servizi sociali e alle strutture ospedaliere.

Il problema riguarda soprattutto anziani, persone sole, pazienti cronici e cittadini fragili. Sono proprio queste persone che possono avere maggiori difficoltà a orientarsi nel sistema sanitario, rispettare i controlli programmati, seguire correttamente le terapie o chiedere aiuto quando compaiono i primi sintomi.

Il rischio è che il Servizio sanitario torni a intercettarle soltanto quando le condizioni cliniche si sono aggravate, spesso attraverso il Pronto soccorso o il ricovero ospedaliero.

La nuova Casa della Comunità deve rappresentare la risposta a questa frammentazione, diventando non soltanto il luogo fisico nel quale sono concentrati diversi servizi, ma il punto di riferimento permanente della popolazione di un determinato territorio.

Occorre però compiere un ulteriore passo.

La Casa della Comunità non deve limitarsi ad aspettare che il cittadino chieda assistenza. Deve essere capace di conoscere la propria popolazione, individuare le persone maggiormente vulnerabili e accorgersi quando una persona fragile rischia di uscire dal sistema delle cure.

Il principio fondamentale della proposta è:

se il cittadino fragile non arriva alla Casa della Comunità, deve essere la Casa della Comunità a cercare il cittadino.

UN'ESPERIENZA PIONIERISTICA: LA CASA DELLA SALUTE DI SALSOMAGGIORE TERME

La proposta non parte da un modello esclusivamente teorico. Molto prima del PNRR, alcune esperienze territoriali avevano già anticipato una concezione moderna della sanità di prossimità.

Tra queste può essere assunta come riferimento la Casa della Salute di Salsomaggiore Terme, dove è stata progressivamente realizzata l'integrazione in un'unica struttura di medicina generale e di numerosi servizi sanitari.

La struttura rappresenta un esempio significativo perché ha riunito nello stesso luogo i medici di medicina generale e una pluralità di servizi territoriali e specialistici, creando per il cittadino un punto di riferimento sanitario facilmente identificabile.

Il valore del modello non consiste soltanto nella concentrazione fisica degli ambulatori, ma nella possibilità di costruire intorno alla persona una rete di professionisti e servizi.

Ciò che anni fa rappresentava un'esperienza pionieristica locale può oggi diventare normalità su scala nazionale.

Il PNRR e la riforma dell'assistenza territoriale stanno infatti consentendo l'apertura di una rete di nuove Case della Comunità.

La sfida non è quindi soltanto costruire o ristrutturare gli edifici, ma decidere come dovranno funzionare una volta aperti.

La Casa della Salute di Salsomaggiore può rappresentare il punto di partenza di questa evoluzione: dalla concentrazione dei servizi alla vera presa in carico della comunità.

LA PROPOSTA

1. Una Casa della Comunità realmente multifunzionale

Ogni Casa della Comunità deve diventare progressivamente il principale punto di riferimento sanitario territoriale della popolazione.

All'interno della stessa struttura devono essere integrate, in relazione alle caratteristiche e ai bisogni del territorio:

- Medicina generale;
- Pediatria di libera scelta;
- Assistenza infermieristica e infermiere di famiglia e comunità;
- Specialistica ambulatoriale;
- Prevenzione e screening;
- Gestione delle principali patologie croniche;
- Diagnostica di base;
- Servizi sociosanitari;
- Collegamento con i servizi sociali degli enti locali;
- Assistenza domiciliare;
- Raccordo con ospedali e Centrali Operative Territoriali.

La presenza nello stesso luogo di professionalità diverse permette di superare la frammentazione che ancora oggi costringe il cittadino a ricostruire autonomamente il proprio percorso assistenziale.

2. Il medico di medicina generale come fulcro della Casa della Comunità

Il medico di medicina generale deve rappresentare uno dei fulcri del nuovo modello.

Occorre favorire la presenza organizzata dei MMG all'interno delle Case della Comunità, mettendo a disposizione ambulatori, personale di supporto, assistenza infermieristica, diagnostica di primo livello e collegamento diretto con gli specialisti.

Il vantaggio fondamentale consiste nella possibilità di far lavorare medicina generale e specialistica territoriale come parti dello stesso sistema.

Il medico di famiglia che segue un paziente diabetico, cardiopatico, pneumopatico o affetto da più patologie deve poter dialogare con gli specialisti della Casa della Comunità senza costringere il cittadino a ricostruire autonomamente il percorso tra servizi differenti.

La Casa della Comunità deve quindi valorizzare il MMG non come semplice prescrittore o porta amministrativa di accesso alle prestazioni, ma come responsabile della continuità della presa in carico della persona.

3. Una specialistica costruita sui bisogni della popolazione

Non tutte le Case della Comunità devono necessariamente offrire le stesse specialità.

La presenza specialistica deve essere programmata sulla base delle caratteristiche demografiche ed epidemiologiche della popolazione.

Cardiologia, diabetologia, pneumologia, geriatria, neurologia, dermatologia e altre discipline possono essere organizzate territorialmente sulla base della prevalenza delle patologie e della distanza dai presidi ospedalieri.

Il principio è semplice:

portare sul territorio tutto ciò che non ha realmente bisogno dell'ospedale.

In questo modo si facilita l'accesso alle cure e contemporaneamente si libera l'ospedale da attività che possono essere svolte più appropriatamente sul territorio.

4. Una vera reception sanitaria e di orientamento

Ogni Casa della Comunità deve disporre di un Punto unico di accoglienza e orientamento.

Non una semplice reception amministrativa.

Il cittadino deve poter entrare nella struttura, esporre il proprio bisogno e trovare una persona capace di aiutarlo a individuare il percorso corretto.

Il servizio deve:

- Informare sui servizi sanitari e sociosanitari disponibili;
- Orientare verso il professionista appropriato;
- Facilitare prenotazioni e accesso alle prestazioni;
- Supportare le persone con difficoltà digitali;
- Favorire il raccordo tra medicina generale, specialistica e servizi territoriali;
- Individuare situazioni che richiedono una presa in carico più strutturata.

Il principio organizzativo deve essere rovesciato:

non deve essere il cittadino a conoscere l'organizzazione del Servizio sanitario; deve essere il Servizio sanitario a conoscere il cittadino e indicargli il percorso.

5. L'agente comunitario di salute

All'interno della Casa della Comunità deve essere sviluppata la funzione dell'Agente comunitario di salute, valorizzando esperienze territoriali già avviate.

L'esperienza documentata nel progetto Vicina alla comunità – Salute e welfare di prossimità mostra le potenzialità di questa figura soprattutto nei confronti delle persone anziane.

L'Agente comunitario di salute non sostituisce il medico, l'infermiere o l'assistente sociale.

Rappresenta invece l'anello di collegamento tra la persona, la Casa della Comunità e la rete sociale del territorio.

Può svolgere funzioni di ascolto e orientamento, informare sui servizi sanitari e sociali disponibili, promuovere attività di prevenzione e socialità, contrastare isolamento e solitudine e mettere la persona in collegamento con associazioni e servizi.

Può inoltre assumere particolare importanza nei confronti di chi:

- Vive solo;
- È appena rientrato a casa dopo un ricovero;
- Assume numerosi farmaci e incontra difficoltà nella loro gestione;
- Assiste un familiare anziano;
- Necessita di accompagnamento ai servizi;
- Progressivamente riduce i rapporti con il sistema sanitario.

L'obiettivo deve essere molto chiaro:

nessuna persona fragile deve diventare invisibile al sistema sanitario e sociale.

6. Dalla sanità di attesa alla sanità proattiva

Questa rappresenta l'innovazione centrale della proposta.

Il Servizio sanitario è ancora prevalentemente costruito secondo una logica reattiva:

il cittadino ha un problema → chiede assistenza → il sistema interviene.

Per la popolazione fragile questo meccanismo non è sufficiente.

Un anziano solo può non presentarsi più ai controlli. Un diabetico può interrompere il follow-up. Un cardiopatico può sottovalutare i primi sintomi di uno scompenso. Una persona dimessa dall'ospedale può non comprendere correttamente la nuova terapia.

In questi casi l'assenza del cittadino dai servizi deve diventare essa stessa un'informazione.

La Casa della Comunità deve pertanto sviluppare, nel rispetto della libertà della persona e della normativa sulla protezione dei dati, sistemi di presa in carico proattiva della popolazione maggiormente a rischio.

Il medico di medicina generale, l'infermiere di famiglia e comunità e gli altri professionisti devono poter individuare le persone che richiedono maggiore attenzione.

Se un paziente fragile interrompe un percorso di controllo, la Casa della Comunità deve accorgersene.

Può essere sufficiente una telefonata.

In altri casi può essere necessario programmare una visita, coinvolgere il medico di famiglia, attivare l'infermiere di comunità oppure, nelle situazioni appropriate, raggiungere la persona al domicilio.

Non si tratta di controllare il cittadino.

Si tratta di impedire che solitudine, età, difficoltà economiche, fragilità sociale o scarsa alfabetizzazione sanitaria e digitale si trasformino in esclusione dalle cure.

7. Stratificare la popolazione per rischio

La presa in carico proattiva non significa sottoporre indistintamente tutti i cittadini agli stessi controlli.

Occorre concentrare le risorse sulle persone che possono trarne il maggiore beneficio.

La popolazione assistita può essere stratificata secondo livelli di rischio, individuando prioritariamente:

- Anziani soli;
- Grandi anziani;
- Persone affette da più patologie croniche;
- Pazienti con ricoveri recenti;
- Persone con ripetuti accessi al Pronto soccorso;
- Pazienti in politerapia;
- Persone che interrompono controlli o follow-up;
- Pazienti con difficoltà nell'aderenza terapeutica;
- Cittadini con fragilità sociali che possono compromettere la continuità delle cure.

Il sistema concentra così l'attenzione dove l'intervento preventivo può produrre il maggiore beneficio sanitario ed economico.

8. Continuità assistenziale dopo il ricovero

Uno dei momenti più delicati è rappresentato dal ritorno a casa dopo un ricovero ospedaliero.

La dimissione non può coincidere con la conclusione della presa in carico.

La Casa della Comunità deve essere collegata al percorso ospedaliero e conoscere i pazienti fragili che rientrano sul territorio.

Nei casi individuati come prioritari deve essere previsto un contatto nei giorni successivi alla dimissione per verificare che la persona abbia compreso la terapia, disponga dei farmaci necessari, abbia programmato gli eventuali controlli e disponga di un adeguato supporto familiare o sociale.

MMG, infermiere di famiglia e comunità e Agente comunitario di salute possono concorrere, ciascuno secondo le proprie competenze, a questa funzione.

Una telefonata o un intervento territoriale tempestivo possono evitare un nuovo ricovero.

9. Prevenire prima che la fragilità diventi emergenza

La Casa della Comunità deve diventare il luogo nel quale la prevenzione non è soltanto un programma generale rivolto alla popolazione, ma entra nella gestione quotidiana del singolo cittadino.

Controllare pressione arteriosa, diabete, terapia farmacologica, condizioni respiratorie, alimentazione, attività fisica e aderenza ai programmi di screening significa intervenire quando le condizioni sono ancora facilmente gestibili.

La vera innovazione è anticipare il momento della cura.

La Casa della Comunità deve cercare la malattia prima che la malattia costringa il cittadino a cercare l'ospedale.

SOSTENIBILITÀ ECONOMICA: PREVENIRE COSTA MENO CHE CURARE

Il modello proposto non deve essere considerato una nuova voce di spesa, ma una diversa modalità di utilizzare le risorse già destinate all'assistenza sanitaria territoriale.

La sua attuazione può produrre risparmi di spesa, perché sposta l'intervento sanitario dalla fase più costosa della malattia alla fase nella quale è ancora possibile prevenirla, controllarla o trattarla sul territorio.

Un cittadino monitorato durante l'anno, sul quale vengono attivati prevenzione, controlli e cure ai primi sintomi, rappresenta un investimento.

Lo stesso cittadino, se perde il contatto con il sistema e viene intercettato soltanto quando le condizioni cliniche sono compromesse, può richiedere Pronto soccorso, ricovero ospedaliero, diagnostica complessa, riabilitazione e successiva assistenza domiciliare.

Il costo di una giornata di ricovero varia considerevolmente in relazione alla struttura, alla patologia e all'intensità assistenziale e non è quindi corretto individuare una tariffa giornaliera unica. Il principio economico rimane però evidente: anche pochi giorni di ospedalizzazione comportano costi enormemente superiori rispetto al monitoraggio territoriale ordinario di un assistito.

La medicina generale dispone già di un sistema di remunerazione capitaria per la popolazione assistita, integrato dalle ulteriori componenti previste dalla disciplina convenzionale.

La proposta consiste pertanto innanzitutto nel rendere più efficace ciò che il Servizio sanitario già finanzia, integrando il MMG con infermieri, specialisti, servizi territoriali e funzioni di orientamento.

Dal costo della malattia al valore della prevenzione

La sostenibilità economica del progetto si fonda su un principio:

spendere prima significa poter spendere molto meno dopo.

Una telefonata di richiamo, un controllo del medico di famiglia, la verifica dell'aderenza terapeutica, un esame programmato o una visita specialistica tempestiva rappresentano interventi di costo limitato.

Un ricovero evitabile rappresenta invece un costo di migliaia di euro, al quale possono aggiungersi ulteriori prestazioni sanitarie e assistenziali.

La valutazione economica delle Case della Comunità deve quindi misurare anche la loro capacità di ridurre:

- Ricoveri evitabili;
- Accessi impropri al Pronto soccorso;
- Riospedalizzazioni;
- Complicanze delle patologie croniche;
- Aggravamenti conseguenti alla mancata aderenza terapeutica;
- Duplicazioni di visite ed esami.

I risparmi generati devono essere valutati come ritorno dell'investimento nella medicina territoriale.

Il dato economico rende evidente la convenienza della prevenzione: una sola giornata di ricovero ospedaliero può avere un costo nell'ordine degli 800 euro, mentre l'assistenza ordinaria garantita dal medico di medicina generale per un intero anno si colloca indicativamente intorno agli 80 euro per assistito. Investire nella presa in carico, nel monitoraggio e nell'intervento ai primi sintomi significa quindi destinare poche decine di euro alla prevenzione per evitare costi che, anche per un solo ricovero, possono raggiungere diverse migliaia di euro.

NESSUNA NUOVA STRUTTURA PARALLELA

La proposta non prevede la creazione di un nuovo livello burocratico o di una struttura parallela al Servizio sanitario.

Al contrario, utilizza e mette in rete ciò che già esiste.

Le Case della Comunità finanziate attraverso il PNRR forniscono l'infrastruttura.

I medici di medicina generale già assistono la popolazione.

Gli infermieri di famiglia e comunità, gli specialisti territoriali, i servizi sociali e le Centrali Operative Territoriali rappresentano componenti del nuovo sistema territoriale.

L'innovazione consiste nel farli lavorare come una rete unica intorno alla persona, utilizzando la Casa della Comunità come centro fisico e organizzativo.

Anche la funzione dell'Agente comunitario di salute può essere sviluppata valorizzando risorse, progettualità sociali, enti locali e Terzo settore già presenti sul territorio, mantenendo una chiara distinzione rispetto alle competenze proprie delle professioni sanitarie.

OBIETTIVI E VALUTAZIONE DEI RISULTATI

La Casa della Comunità non deve essere valutata soltanto sulla base del numero di ambulatori aperti o delle prestazioni erogate.

Il successo del modello deve essere misurato sulla capacità di migliorare concretamente la salute della popolazione.

Occorre quindi introdurre indicatori relativi alla presa in carico dei pazienti cronici e fragili, alla continuità dopo la dimissione ospedaliera, all'aderenza ai controlli, agli accessi al Pronto soccorso, ai ricoveri evitabili e alle riospedalizzazioni.

In questo modo sarà possibile verificare anche quanto ogni euro investito nella prevenzione territoriale abbia consentito di evitare spesa ospedaliera e assistenziale successiva.

OPPORTUNITÀ POLITICA

Il PNRR offre all'Italia un'occasione difficilmente ripetibile: costruire una rete nazionale di Case della Comunità.

Ma costruire gli edifici non è sufficiente.

La vera questione è stabilire cosa debba essere una Casa della Comunità.

La proposta offre una risposta riconoscibile:

non un nuovo poliambulatorio, ma la casa sanitaria della popolazione di un territorio.

Un luogo nel quale il cittadino trova il proprio medico, gli infermieri, gli specialisti e i servizi territoriali.

Un luogo nel quale viene accolto e orientato.

Un luogo nel quale sanità e dimensione sociale comunicano.

Un luogo che conosce le persone maggiormente fragili e non permette che scompaiano silenziosamente dal sistema delle cure.

L'esperienza pionieristica della Casa della Salute di Salsomaggiore Terme dimostra che l'integrazione tra medicina generale, specialistica e servizi territoriali non nasce oggi con il PNRR.

Quello che alcuni territori hanno iniziato a costruire anni fa può oggi diventare un modello ordinario per le nuove Case della Comunità.

Il PNRR mette a disposizione le strutture.

La proposta definisce come farle vivere.

E introduce un passaggio ulteriore: dalla sanità di prossimità alla sanità di iniziativa, capace non soltanto di rispondere alla domanda, ma di prevenire il bisogno più grave.

Il principio politico

Perché il principio di fondo deve essere:

Se il cittadino fragile non va alla Casa della Comunità, è la Casa della Comunità che deve cercare lui. Nessuno deve arrivare all'ospedale in condizioni gravi semplicemente perché, per mesi o per anni, è rimasto solo e fuori dal sistema delle cure.

È una scelta di equità, perché impedisce che le persone più fragili siano quelle che ricevono meno assistenza.

È una scelta sanitaria, perché permette di curare prima e meglio.

Ed è una scelta economica, perché la prevenzione e la presa in carico precoce costano molto meno della cura tardiva delle complicanze.

La Casa della Comunità può così diventare non soltanto uno degli strumenti per migliorare la qualità del Servizio sanitario nazionale, ma anche uno dei principali strumenti per garantirne la sostenibilità futura.

PROGETTO “DIAGNOSTICA DAL MEDICO DI FAMIGLIA”

Più strumenti ai Medici di Medicina Generale per fare esami di primo livello direttamente sul territorio

PREMESSA

Il Medico di Medicina Generale rappresenta il professionista sanitario che conosce più continuativamente la storia clinica della persona.

È spesso il primo medico al quale il cittadino si rivolge quando compare un sintomo, quando una patologia cronica si modifica o quando occorre valutare se sia necessario un approfondimento specialistico.

Eppure, in molti casi, il medico dispone ancora principalmente degli strumenti tradizionali della visita clinica.

Quando ritiene necessario un semplice approfondimento diagnostico deve prescrivere una prestazione che viene successivamente eseguita in un'altra struttura.

Il cittadino deve quindi:

ricevere la prescrizione → prenotare → raggiungere un'altra struttura → effettuare l'esame → attendere il risultato → tornare dal medico.

Questo percorso è necessario quando servono tecnologie complesse o competenze specialistiche.

Lo è molto meno quando occorre effettuare un accertamento diagnostico di primo livello che potrebbe essere eseguito direttamente nello studio medico, in un ambulatorio associato o nella Casa della Comunità.

L'evoluzione tecnologica mette oggi a disposizione apparecchiature sempre più compatte e strumenti diagnostici utilizzabili sul territorio.

Occorre quindi accompagnare l'evoluzione organizzativa della medicina generale con un'evoluzione della sua capacità diagnostica.

Il principio della proposta è:

il Medico di Medicina Generale non deve soltanto prescrivere un esame semplice che può essere effettuato sul territorio: deve essere messo nelle condizioni di poterlo eseguire, o di farlo eseguire immediatamente nella propria rete assistenziale.

IL PROBLEMA

Una parte importante delle prestazioni diagnostiche richieste ogni giorno non necessita necessariamente dell'organizzazione di un grande ospedale.

Eppure il cittadino può essere costretto a utilizzare gli stessi canali di prenotazione e le stesse strutture impiegate per accertamenti molto più complessi.

Questo determina diversi problemi.

Innanzitutto aumenta le liste di attesa.

Una prestazione semplice occupa uno spazio della rete diagnostica che potrebbe essere riservato alle situazioni che richiedono realmente strutture specialistiche.

In secondo luogo obbliga il paziente a effettuare più spostamenti.

Il problema riguarda soprattutto:

- Anziani;
- Persone con disabilità;
- Pazienti cronici;
- Persone che non dispongono di automobile;
- Cittadini delle aree interne;
- Lavoratori che devono assentarsi ripetutamente dal lavoro;
- Persone che necessitano di controlli frequenti.

Esiste poi un problema clinico.

Tra la prima valutazione del medico e l'esecuzione dell'esame possono trascorrere giorni o settimane.

Il medico potrebbe invece avere bisogno semplicemente di una informazione diagnostica immediata per decidere:

posso seguire questo paziente sul territorio oppure necessita di un livello assistenziale superiore?

La diagnostica di primo livello deve quindi diventare sempre più vicina al luogo nel quale avviene la prima valutazione clinica.

LA PROPOSTA

Si propone un Piano nazionale per la diagnostica di primo livello nella Medicina Generale, finalizzato a dotare progressivamente gli studi associati dei Medici di Medicina Generale, le Aggregazioni Funzionali Territoriali e soprattutto le Case della Comunità degli strumenti necessari per effettuare direttamente una serie di accertamenti semplici.

Non significa trasformare ogni studio medico in un laboratorio di analisi o in un reparto di radiologia.

Significa costruire una rete nella quale il medico di famiglia disponga direttamente, o a pochi metri dal proprio ambulatorio, degli strumenti necessari per risolvere i problemi diagnostici di minore complessità.

Il modello deve essere:

visita → primo accertamento → decisione clinica, possibilmente nello stesso luogo e nello stesso percorso assistenziale.

1. ECOGRAFIA DI PRIMO LIVELLO

L'ecografia rappresenta uno degli strumenti che maggiormente possono potenziare la capacità diagnostica della medicina territoriale.

Medici adeguatamente formati possono utilizzare apparecchi ecografici per valutazioni mirate di primo livello.

L'obiettivo non è sostituire l'esame ecografico specialistico quando necessario.

È rispondere rapidamente a quesiti clinici semplici.

Quando l'esame evidenzia una situazione dubbia o complessa, il paziente viene indirizzato alla diagnostica specialistica.

Il principio non è sostituire lo specialista.

È selezionare meglio chi ha realmente bisogno dello specialista.

2. ELETTROCARDIOGRAMMA DIRETTAMENTE DAL MEDICO

L'elettrocardiogramma deve diventare uno degli strumenti ordinari della medicina territoriale organizzata.

Il medico deve poter effettuare rapidamente un ECG quando il quadro clinico lo richiede.

Attraverso sistemi di telemedicina, il tracciato deve inoltre poter essere inviato, nei casi appropriati, a una rete cardiologica di riferimento per una valutazione specialistica.

Il percorso può diventare:

visita dal medico → ECG → eventuale teleconsulto cardiologico → decisione clinica.

Tutto senza obbligare il cittadino a prenotare preventivamente una visita cardiologica semplicemente per ottenere una prima valutazione.

3. SPIROMETRIA E DIAGNOSTICA RESPIRATORIA

Asma, broncopneumopatia cronica ostruttiva e altre patologie respiratorie richiedono frequentemente controlli nel tempo.

La disponibilità della spirometria negli ambulatori territoriali adeguatamente organizzati può consentire:

- Individuazione precoce di alterazioni respiratorie;
- Monitoraggio dei pazienti cronici;
- Verifica dell'andamento della terapia;
- Migliore selezione dei pazienti da inviare allo specialista.

Anche in questo caso il livello territoriale non sostituisce la pneumologia.

Permette però alla pneumologia di concentrarsi maggiormente sui pazienti che necessitano realmente di una valutazione specialistica.

4. PRELIEVI DI SANGUE DIRETTAMENTE NELL'AMBULATORIO

Per molti cittadini il problema non consiste soltanto nell'effettuare una visita.

Consiste nel dover successivamente raggiungere un altro luogo per effettuare un prelievo.

Questo è particolarmente gravoso per anziani, persone non autosufficienti e pazienti cronici sottoposti a controlli periodici.

Gli studi associati dei Medici di Medicina Generale e le strutture territoriali devono quindi poter organizzare, in giornate e fasce orarie definite, anche punti di prelievo.

Il personale infermieristico può effettuare il prelievo direttamente nell'ambulatorio.

I campioni vengono successivamente ritirati attraverso una rete logistica organizzata dalla Casa della Comunità o dall'Azienda sanitaria e trasferiti al laboratorio centralizzato.

Il cittadino non deve necessariamente spostarsi.

Si sposta il campione, non il paziente.

Il referto viene successivamente inserito automaticamente nel Fascicolo Sanitario Elettronico e reso disponibile al medico prescrittore.

Questo modello può essere particolarmente utile nelle aree rurali e interne.

5. ESAMI RAPIDI DIRETTAMENTE NELLO STUDIO

Una parte degli esami può essere eseguita direttamente attraverso strumenti di diagnostica rapida, quando clinicamente appropriato.

La tecnologia cosiddetta point of care permette di ottenere alcuni risultati in pochi minuti.

Il programma nazionale deve individuare gli esami per i quali esistano sufficienti evidenze di appropriatezza, affidabilità e convenienza.

Possono rientrare, secondo protocolli definiti:

- Glicemia;

- Emoglobina glicata in specifici percorsi;
- INR per determinati pazienti in terapia anticoagulante;
- Esame urine;
- Alcuni test infettivologici rapidi;
- Alcuni parametri utili nella valutazione di processi infiammatori;
- Altri esami validati per l'utilizzo territoriale.

Il principio deve essere rigoroso.

Non fare più esami perché abbiamo più macchine, ma fare immediatamente l'esame giusto quando serve a prendere una decisione clinica.

6. HOLTER CARDIACO E PRESSORIO

Gli ambulatori territoriali organizzati possono essere dotati anche di apparecchi per:

- Holter ECG;
- Monitoraggio pressorio delle 24 ore.

Si tratta di prestazioni frequentemente richieste che possono essere organizzate sul territorio senza utilizzare necessariamente strutture ospedaliere.

Il dispositivo può essere applicato presso lo studio o la Casa della Comunità, restituito successivamente e analizzato attraverso una rete specialistica collegata.

Anche in questo caso deve essere la tecnologia a collegare territorio e ospedale, evitando spostamenti inutili del cittadino.

7. DERMATOSCOPIA E TELEDERMATOLOGIA

Una lesione cutanea può richiedere semplicemente una valutazione oppure un approfondimento specialistico rapido.

Ambulatori territoriali adeguatamente attrezzati possono disporre di strumenti per l'acquisizione di immagini dermatoscopiche.

Nei casi appropriati l'immagine può essere trasmessa a uno specialista dermatologo attraverso sistemi di teleconsulto.

Il dermatologo può indicare:

- Controllo territoriale;
- Visita specialistica programmata;
- Approfondimento prioritario.

Questo permette di utilizzare meglio anche le disponibilità specialistiche.

8. OTOSCOPIA, SATURIMETRIA E ALTRA STRUMENTAZIONE DI PRIMO LIVELLO

Il programma deve inoltre individuare un insieme minimo di apparecchiature che progressivamente devono essere disponibili nella medicina generale organizzata.

Possono rientrare:

- Saturimetri professionali;
- Otoscopi e video-otoscopi;
- Strumenti per valutazioni vascolari di primo livello;
- Apparecchi per la misurazione dell'indice caviglia-braccio;
- Strumenti per la valutazione respiratoria;
- Bilance e strumenti per la valutazione nutrizionale;
- Dispositivi diagnostici digitali;

- Altre tecnologie di comprovata utilità clinica.

La dotazione deve essere definita sulla base dei bisogni della popolazione assistita.

9. RADIOLOGIA DI PROSSIMITÀ: NON IN OGNI STUDIO, MA NELLA RETE TERRITORIALE

Anche alcune prestazioni radiologiche semplici possono essere progressivamente avvicinate al territorio.

In questo caso è però necessario un modello differente.

Le apparecchiature che utilizzano radiazioni ionizzanti richiedono locali idonei, personale qualificato, procedure di radioprotezione e autorizzazioni specifiche.

Per questo non è realistico né opportuno collocare un apparecchio radiografico in ogni singolo studio del medico di famiglia.

È invece possibile sviluppare punti di radiologia di prossimità presso:

- Case della Comunità;
- Poliambulatori territoriali;
- Strutture sanitarie distrettuali;
- Sedi associate adeguatamente attrezzate.

Qui possono essere effettuati gli esami radiografici semplici per i quali non è necessario l'accesso all'ospedale.

Le immagini digitali possono essere immediatamente trasmesse a un radiologo che le referta anche da altra sede.

Il percorso diventa:

medico di famiglia → radiografia territoriale → referto radiologico digitale → medico di famiglia.

Il cittadino rimane sul territorio.

La competenza specialistica può invece viaggiare digitalmente.

10. LA CASA DELLA COMUNITÀ COME CENTRO LOGISTICO DELLA DIAGNOSTICA

La Casa della Comunità deve svolgere un ruolo fondamentale nel progetto.

Non deve necessariamente concentrare fisicamente ogni prestazione.

Può diventare il centro organizzativo della diagnostica territoriale.

Può occuparsi di:

- Distribuzione e manutenzione delle apparecchiature;
- Organizzazione dei punti prelievo;
- Ritiro dei campioni biologici dagli ambulatori;
- Trasporto verso i laboratori;
- Collegamento con gli specialisti;
- Telemedicina;
- Prenotazione degli approfondimenti;
- Formazione dei professionisti;
- Gestione della qualità;
- Integrazione dei risultati nel Fascicolo Sanitario Elettronico.

Si costruisce così una rete:

ambulatorio del medico → Casa della Comunità → laboratorio e specialistica → ritorno del risultato al medico.

Il paziente rimane al centro.

11. NON TUTTI GLI STUDI DEVONO AVERE TUTTO

Il progetto deve evitare un errore organizzativo.

Non è necessario acquistare ogni apparecchiatura per ogni singolo medico.

Sarebbe costoso e rischierebbe di produrre strumenti sottoutilizzati.

Occorre distinguere tre livelli.

Dotazione individuale

Strumentazione semplice e frequentemente utilizzata che può essere disponibile direttamente nello studio del medico.

Dotazione condivisa

Apparecchiature di costo maggiore possono essere condivise tra più Medici di Medicina Generale che lavorano nella stessa struttura o nello stesso ambito territoriale.

Dotazione della Casa della Comunità

Le tecnologie più complesse devono essere concentrate nelle Case della Comunità o nei poli territoriali e utilizzate da tutta la rete dei medici del territorio.

Il principio è:

la tecnologia deve essere vicina al cittadino, non necessariamente dentro ogni singolo ambulatorio.

12. FORMAZIONE E CERTIFICAZIONE DELLE COMPETENZE

Acquistare apparecchiature non basta.

Occorre formare chi le utilizza.

Per ciascuna tecnologia devono essere definiti:

- Requisiti formativi;

- Competenze necessarie;
- Protocolli di utilizzo;
- Criteri di appropriatezza;
- Manutenzione;
- Controllo della qualità;
- Modalità di registrazione dell'esame;
- Criteri per l'invio allo specialista.

Il Medico di Medicina Generale deve poter acquisire specifiche competenze diagnostiche di primo livello attraverso percorsi formativi riconosciuti.

La tecnologia deve aumentare la capacità professionale, non sostituire la competenza.

13. COLLEGAMENTO IMMEDIATO CON LO SPECIALISTA

Uno degli elementi più innovativi deve essere l'integrazione tra diagnostica territoriale e teleconsulto.

Il medico che effettua un ECG, un'ecografia mirata o un altro accertamento e rileva un dato dubbio deve poter chiedere rapidamente un confronto con lo specialista.

Si costruisce un modello nel quale:

il medico di famiglia non è lasciato solo e lo specialista non deve necessariamente visitare personalmente ogni paziente.

Lo specialista interviene quando la sua competenza aggiunge realmente valore.

Questo permette di migliorare contemporaneamente appropriatezza e tempi di accesso.

14. MENO PRESCRIZIONI, PIÙ RISPOSTE

- Monitoraggio pressorio;
- Controllo di parametri clinici.

Oggi queste attività possono richiedere diversi appuntamenti in luoghi differenti.

Il nuovo modello deve cercare di concentrarle il più possibile nella stessa rete territoriale.

Meno spostamenti.

Meno prenotazioni.

Meno accompagnamenti da parte dei familiari.

Più continuità assistenziale.

17. NON SOSTITUIRE L'OSPEDALE: USARLO MEGLIO

Il progetto non nasce contro gli ospedali.

Al contrario, serve a proteggerne la funzione.

L'ospedale deve concentrare personale, tecnologie e competenze sulle attività ad elevata complessità.

Se un ECG ordinario, un prelievo, una spirometria o un semplice controllo possono essere effettuati sul territorio, non esiste ragione per utilizzare una struttura ospedaliera quando non è necessaria.

Il principio organizzativo deve essere:

territorio per ciò che può essere fatto sul territorio; ospedale per ciò che ha realmente bisogno dell'ospedale.

SOSTENIBILITÀ ECONOMICA E COPERTURA

Il progetto richiede un investimento iniziale in apparecchiature, formazione, personale infermieristico, manutenzione e sistemi digitali.

Ma deve essere valutato sulla base del costo complessivo del percorso assistenziale.

Una apparecchiatura utilizzata da una rete di medici può effettuare migliaia di prestazioni nel corso della propria vita utile.

La sostenibilità economica deriva da diversi fattori.

1. Riduzione delle prestazioni ospedaliere inappropriate

Una parte della diagnostica viene trasferita verso strutture territoriali caratterizzate da minori costi organizzativi.

2. Migliore utilizzo degli specialisti

Il teleconsulto e la diagnostica di primo livello permettono di indirizzare allo specialista soprattutto i pazienti che ne hanno effettivamente bisogno.

3. Riduzione degli accessi al Pronto soccorso

Una maggiore capacità diagnostica territoriale consente, in determinate situazioni, di valutare più rapidamente il paziente ed evitare l'invio precauzionale al Pronto soccorso quando non necessario.

4. Diagnosi più precoce

Individuare prima una condizione patologica può permettere di iniziare prima il trattamento e prevenire complicanze.

5. Acquisti centralizzati

Le apparecchiature non devono essere acquistate autonomamente da ogni singolo medico.

Regioni e Aziende sanitarie possono realizzare gare centralizzate per:

- Apparecchiature;
- Reagenti;
- Manutenzione;
- Software;
- Telemedicina.

Il potere di acquisto pubblico permette di ridurre i costi unitari.

6. Utilizzo condiviso

Le apparecchiature di maggiore costo devono servire più professionisti e più cittadini.

L'obiettivo non è:

una macchina per ogni medico.

L'obiettivo è:

la macchina giusta nel luogo giusto, disponibile quando serve.

OPPORTUNITÀ POLITICA

La medicina territoriale non si rafforza soltanto costruendo nuovi edifici.

Si rafforza attribuendo ai professionisti che lavorano sul territorio strumenti, personale e capacità di risposta.

Una Casa della Comunità senza diagnostica, personale e collegamento con gli specialisti rischia di rimanere soltanto un contenitore.

Allo stesso modo un Medico di Medicina Generale al quale si chiede di gestire sempre più pazienti cronici non può essere lasciato con gli stessi strumenti disponibili decenni fa.

Occorre accompagnare all'aumento delle responsabilità un aumento della capacità professionale e tecnologica.

Il progetto realizza quindi una trasformazione molto concreta:

dal medico che prescrive il percorso al medico che, quando possibile, risolve il problema.

È una politica di prossimità perché porta gli esami vicino alle persone.

È una politica di equità perché riduce il peso degli spostamenti soprattutto per anziani, fragili e cittadini delle aree interne.

È una politica di efficienza perché utilizza l'ospedale soltanto quando serve.

È una politica di valorizzazione professionale perché restituisce alla medicina generale una maggiore capacità clinica.

PROPOSTA PRESCRIZIONE SOCIALE E SALUTE DI COMUNITÀ

PREMESSA

La salute di una persona non dipende soltanto dalla presenza o dall'assenza di una malattia.

Dipende anche dalle condizioni nelle quali vive.

Una persona anziana che vive sola, un giovane che ha progressivamente interrotto ogni relazione sociale, una madre che attraversa una fase di particolare fragilità, una persona con disabilità che vive una condizione di isolamento o un paziente cronico che ha perso progressivamente autonomia possono avere bisogni che non trovano una risposta completa nella sola prescrizione di un farmaco o di una visita specialistica.

Solitudine, isolamento sociale, sedentarietà, perdita delle relazioni, difficoltà nell'accesso alle attività della comunità e impoverimento della vita quotidiana possono influenzare direttamente il benessere fisico e psicologico.

In questi casi il Servizio sanitario deve continuare naturalmente a garantire tutte le cure cliniche necessarie.

Ma può fare qualcosa in più.

Può aiutare la persona a entrare in contatto con attività, servizi e opportunità presenti nella propria comunità capaci di migliorare il benessere, l'autonomia, le relazioni sociali e la qualità della vita.

È il principio della prescrizione sociale.

Non una medicina alternativa.

Non una sostituzione della terapia.

Ma uno strumento che affianca alle cure tradizionali interventi sociali, culturali, motori e relazionali quando questi possono contribuire concretamente alla salute della persona.

Il principio della proposta è:

quando una parte del problema di salute nasce dalla solitudine, dall'isolamento o dalla perdita di relazioni, anche la risposta deve poter uscire dall'ambulatorio e raggiungere la comunità.

IL PROBLEMA

Il Servizio sanitario è storicamente organizzato soprattutto per rispondere alla malattia.

Il cittadino presenta un sintomo.

Il professionista effettua una valutazione.

Viene prescritta una terapia, un esame o una visita.

Questo modello resta fondamentale.

Ma non tutti i bisogni possono essere affrontati esclusivamente attraverso una prestazione sanitaria.

Un anziano può rivolgersi frequentemente al medico perché vive solo e ha perso progressivamente autonomia e relazioni.

Una persona può presentare disturbi legati anche alla sedentarietà e all'isolamento.

Un giovane può ritirarsi progressivamente dalla vita sociale.

Una persona con una patologia cronica può perdere motivazione, attività fisica e occasioni di partecipazione.

In queste situazioni una parte della risposta può essere rappresentata anche da:

- Attività motoria adattata;
- Gruppi di cammino;
- Attività culturali;
- Laboratori;
- Attività associative;
- Socializzazione;
- Iniziative dedicate alla memoria e all'invecchiamento attivo;
- Attività per caregiver;

- Volontariato;
- Percorsi di inclusione sociale;
- Attività artistiche e musicali;
- Iniziative rivolte ai giovani;
- Servizi di prossimità.

Il problema è che oggi queste opportunità possono esistere sul territorio senza che il medico o il cittadino sappiano come raggiungerle.

Manca spesso il collegamento.

Il cittadino riceve la cura sanitaria.

La comunità possiede opportunità sociali.

Ma i due mondi non sempre comunicano.

La proposta nasce per costruire questo collegamento.

LA PROPOSTA

Si propone l'istituzione di un Programma nazionale di Prescrizione Sociale e Salute di Comunità, integrato con le cure primarie e con le Case della Comunità.

Il programma deve consentire ai professionisti sanitari e sociali di individuare persone che, oltre al bisogno clinico, presentano condizioni di fragilità sociale, relazionale o comportamentale che possono beneficiare di un intervento di comunità.

Il meccanismo deve essere semplice.

Il percorso deve funzionare così:

1. Il professionista individua il bisogno.
2. La persona viene messa in contatto con un referente dedicato.
3. Il referente ascolta la persona e individua insieme a lei l'attività più adatta.
4. La persona viene accompagnata verso l'attività o il servizio.

5. Dopo un periodo definito viene verificato se il percorso sta funzionando.

La prescrizione sociale deve quindi essere una presa in carico, non la semplice consegna di un indirizzo o di un volantino.

1. CHI PUÒ ATTIVARE IL PERCORSO

Il percorso deve poter essere attivato da diversi professionisti che intercettano una situazione di fragilità.

In particolare:

- Medico di Medicina Generale;
- Pediatra di libera scelta;
- Infermiere di famiglia e comunità;
- Specialista;
- Psicologo;
- Assistente sociale;
- Professionisti delle Case della Comunità;
- Servizi territoriali.

Il professionista non deve necessariamente conoscere tutte le attività disponibili nel territorio.

Deve semplicemente riconoscere che la persona presenta un bisogno che può beneficiare anche di un intervento sociale o di comunità.

Ad esempio:

una persona anziana vive sola, è clinicamente stabile ma progressivamente sedentaria e isolata.

Il medico continua a seguirne le patologie, ma può contemporaneamente attivare un percorso verso attività motorie, sociali o culturali appropriate.

2. NON SERVE UNA “RICETTA” COME PER UN FARMACO

La parola “prescrizione” non deve creare confusione.

Non si tratta necessariamente di una ricetta sanitaria tradizionale.

Il professionista effettua una segnalazione o un invio verso il servizio dedicato alla prescrizione sociale.

L’invio deve contenere soltanto le informazioni necessarie e avvenire con il consenso della persona.

Da quel momento entra in funzione il sistema di accompagnamento.

Il medico non deve stabilire quale associazione o attività specifica debba frequentare il cittadino.

Questa scelta viene costruita successivamente insieme alla persona.

3. LA FIGURA DEL REFERENTE DI COMUNITÀ

Il centro operativo del progetto deve essere una figura dedicata che svolga una funzione di collegamento tra il cittadino, i professionisti sanitari e le risorse presenti nella comunità.

Può essere definita Referente di Comunità per la Salute.

Il suo compito non è effettuare diagnosi né prescrivere terapie.

Non sostituisce il medico.

Non sostituisce l’infermiere.

Non sostituisce l’assistente sociale.

Il suo compito è un altro:

trasformare un bisogno individuato dal servizio sanitario in un percorso concreto nella comunità.

Il referente:

- Incontra o contatta la persona;
- Ascolta i bisogni;
- Verifica interessi, capacità e difficoltà;
- Individua le opportunità disponibili;
- Propone alcune possibilità;
- Concorda con la persona il percorso;
- Facilita il primo contatto;
- Verifica successivamente l'andamento.

È quindi il ponte tra:

servizio sanitario → persona → comunità.

4. COME SI ATTIVA CONCRETAMENTE

Il meccanismo deve essere estremamente semplice.

Primo passaggio: individuazione

Durante una visita il professionista rileva, oltre al problema sanitario, una condizione come:

- Isolamento;
- Solitudine;
- Sedentarietà;
- Perdita di autonomia;
- Difficoltà relazionali;
- Lieve fragilità psicologica;

- Assenza di attività sociali;
- Difficoltà di reinserimento dopo una malattia;
- Necessità di supporto alla socializzazione.

Secondo passaggio: proposta

Il professionista spiega alla persona che esiste un servizio capace di aiutarla a individuare attività utili presenti vicino a casa.

L'adesione deve essere volontaria.

Terzo passaggio: invio

Con il consenso del cittadino viene trasmessa una semplice segnalazione al Referente di Comunità.

Quarto passaggio: contatto

Il referente contatta la persona entro un tempo definito.

Può farlo:

- Telefonicamente;
- Presso la Casa della Comunità;
- In altra sede territoriale;
- Al domicilio nelle situazioni di particolare fragilità.

Quinto passaggio: costruzione del percorso

Il referente verifica insieme alla persona quale attività può essere più appropriata.

Sesto passaggio: accompagnamento

Quando necessario, il cittadino viene aiutato concretamente nel primo accesso.

Settimo passaggio: verifica

Dopo alcune settimane o mesi viene valutato se:

- La persona partecipa;
- L'attività è adatta;
- Occorre modificarla;
- Il bisogno è cambiato.

Il percorso non deve quindi terminare con:

“Le consiglio di andare lì.”

Deve terminare con:

“Verifichiamo insieme che lei sia realmente riuscito ad arrivarci e che quel percorso le sia utile.”

5. A CHI È RIVOLTO

Il progetto non è rivolto indiscriminatamente a tutti.

È destinato alle persone nelle quali il professionista individua un bisogno sociale o relazionale capace di incidere sulla salute.

Può essere particolarmente utile per:

- Anziani soli;
- Persone con patologie croniche;
- Persone con lieve perdita di autonomia;
- Persone con disabilità;
- Caregiver;
- Giovani in condizioni di isolamento;

- Persone che hanno attraversato un ricovero o una malattia importante;
- Persone con fragilità psicologica che non richieda necessariamente un intervento specialistico;
- Persone sedentarie;
- Persone che hanno progressivamente perso relazioni e partecipazione sociale.

6. QUALI ATTIVITÀ POSSONO ESSERE UTILIZZATE

Il programma deve costruire in ogni territorio una mappa aggiornata delle opportunità disponibili.

Possono rientrare:

Attività motoria

- Gruppi di cammino;
- Attività fisica adattata;
- Ginnastica dolce;
- Attività motorie per anziani;
- Iniziative sportive inclusive.

Cultura

- Biblioteche;
- Musei;
- Teatro;
- Musica;
- Laboratori artistici;
- Attività di lettura;

- Attività dedicate alla memoria.

Socialità

- Centri sociali;
- Gruppi per anziani;
- Attività intergenerazionali;
- Iniziative di quartiere;
- Gruppi di incontro.

Volontariato

Una persona che ha perso relazioni può in alcuni casi beneficiare non soltanto di un servizio ricevuto, ma anche della possibilità di sentirsi nuovamente utile attraverso attività di volontariato.

Sostegno alla genitorialità e ai caregiver

Possono essere utilizzati:

- Gruppi di confronto;
- Iniziative formative;
- Reti di sostegno;
- Attività di sollievo.

Inclusione dei giovani

Per adolescenti e giovani adulti possono essere valorizzate:

- Attività sportive;
- Laboratori;
- Musica;
- Teatro;

- Formazione;
- Volontariato;
- Attività di gruppo;
- Percorsi di partecipazione.

La scelta deve sempre dipendere dalla persona.

Una stessa attività non è utile per tutti.

7. LA CASA DELLA COMUNITÀ COME PORTA DI ACCESSO

Le Case della Comunità devono rappresentare uno dei principali luoghi di attivazione del progetto.

Qui devono poter lavorare in rete:

- Medici di Medicina Generale;
- Infermieri di famiglia;
- Pediatri;
- Specialisti territoriali;
- Psicologi;
- Servizi sociali;
- Referenti di Comunità.

La Casa della Comunità deve quindi diventare non soltanto il luogo nel quale si prescrive una visita o si effettua un controllo.

Deve essere anche il luogo nel quale una persona fragile può essere collegata alle opportunità della comunità.

8. UNA MAPPA NAZIONALE DELLE RISORSE DI COMUNITÀ

Perché il progetto funzioni occorre sapere quali opportunità esistono.

Lo Stato deve quindi definire un modello nazionale per la realizzazione di una mappa territoriale delle risorse di comunità.

La mappa deve essere aggiornata costantemente e deve indicare almeno:

- Attività disponibili;
- Luogo;
- Giorni e orari;
- Eventuali costi;
- Eventuali requisiti di accesso;
- Accessibilità per persone con disabilità;
- Referente;
- Numero massimo di partecipanti;
- Modalità di iscrizione.

Il professionista sanitario non deve conoscere personalmente tutte queste informazioni.

Deve essere il sistema a renderle disponibili.

9. ACCORDI CON TERZO SETTORE, SPORT E CULTURA

La prescrizione sociale richiede una collaborazione stabile con la società civile.

Lo Stato deve definire un quadro nazionale che permetta la collaborazione con:

- Enti del Terzo Settore;
- Associazioni di volontariato;
- Associazioni sportive;

- Istituzioni culturali;
- Biblioteche;
- Musei;
- Teatri;
- Enti locali;
- Realtà civiche.

La collaborazione deve essere regolata e trasparente.

Non tutte le attività possono essere automaticamente inserite nel programma.

Devono essere verificati:

- Affidabilità;
- Sicurezza;
- Continuità;
- Accessibilità;
- Adeguatezza dell'attività;
- Copertura assicurativa quando necessaria;
- Rispetto delle persone fragili.

Il Servizio sanitario deve poter utilizzare la ricchezza della comunità senza rinunciare alla propria responsabilità di garanzia.

10. GRATUITÀ O COSTI MOLTO BASSI PER LE PERSONE VULNERABILI

Una prescrizione sociale perde efficacia se la persona viene indirizzata verso un'attività che non può permettersi.

Per questo, per le persone economicamente vulnerabili, devono essere previsti:

- Gratuità;

- Voucher;
- Compartecipazione simbolica;
- Convenzioni.

La condizione economica non deve trasformarsi in una nuova barriera.

Particolare attenzione deve essere rivolta a:

- Anziani con redditi bassi;
- Persone con disabilità;
- Giovani appartenenti a famiglie fragili;
- Persone seguite dai servizi sociali.

11. NON TUTTO È PRESCRIZIONE SOCIALE

Il progetto deve evitare di trasformare qualsiasi attività ricreativa in un intervento sanitario.

La prescrizione sociale deve avere alcune caratteristiche precise:

- Parte da un bisogno individuato;
- Viene concordata con la persona;
- Utilizza un'attività appropriata;
- Viene inserita in un percorso;
- Viene verificata nel tempo.

Non basta consigliare genericamente:

“esca di più”, “faccia movimento”, “frequenti qualche attività”.

La differenza è nell'accompagnamento.

La prescrizione sociale trasforma un consiglio generico in un percorso concreto.

12. NON SOSTITUIRE LE CURE SANITARIE

Questo punto deve essere chiarissimo.

Una persona depressa che necessita di una valutazione specialistica deve ricevere una valutazione specialistica.

Una persona con una patologia deve ricevere la terapia appropriata.

Una persona con un problema sociale grave deve essere presa in carico dai servizi competenti.

La prescrizione sociale interviene in aggiunta, quando può produrre un beneficio.

Non deve mai diventare uno strumento per ridurre impropriamente l'accesso alle prestazioni sanitarie o sociali.

13. UN MODELLO PARTICOLARE PER GLI ANZIANI SOLI

Gli anziani rappresentano una delle popolazioni che possono trarre maggiore beneficio dal progetto.

Una persona clinicamente stabile può progressivamente:

- Uscire meno;
- Camminare meno;
- Incontrare meno persone;
- Perdere sicurezza;
- Ridurre le attività quotidiane;
- Diventare sempre più dipendente.

La prescrizione sociale può intervenire prima che questa fragilità diventi grave.

Ad esempio:

Medico di Medicina Generale → individuazione dell'isolamento → Referente di Comunità → gruppo di cammino o attività sociale → verifica dell'adesione.

Non è una terapia contro l'invecchiamento.

È una strategia per mantenere più a lungo:

movimento, relazioni, autonomia e qualità della vita.

14. UN MODELLO PER I GIOVANI

Anche nei giovani possono comparire situazioni nelle quali la risposta non deve essere immediatamente medicalizzata.

Un ragazzo o un giovane adulto può trovarsi in una condizione di:

- Isolamento;
- Ritiro sociale;
- Perdita delle relazioni;
- Inattività;
- Difficoltà nell'inserimento sociale;
- Assenza di studio o lavoro.

Quando non sono presenti condizioni che richiedono una presa in carico specialistica, può essere utile accompagnare la persona verso:

- Attività sportive;
- Musica;
- Teatro;
- Formazione;
- Volontariato;
- Attività culturali;

- Gruppi di socializzazione.

Anche qui il principio è:

non limitarsi a dire al giovane di uscire di casa; costruire concretamente un ponte verso un luogo nel quale possa tornare a partecipare.

15. UN MODELLO PER LE PERSONE CON PATOLOGIE CRONICHE

Una persona con una patologia cronica può beneficiare non soltanto della terapia farmacologica.

Attività fisica appropriata, relazioni sociali e partecipazione possono contribuire alla qualità della vita e all'aderenza alle cure.

Il medico può quindi integrare il percorso clinico con interventi di comunità.

Ad esempio:

terapia per il diabete + educazione sanitaria + attività motoria appropriata + gruppo di cammino.

La terapia resta.

La prescrizione sociale la completa.

16. IL RUOLO DEL MEDICO DI MEDICINA GENERALE

Il Medico di Medicina Generale assume un ruolo particolarmente importante perché conosce il paziente nel tempo.

Può accorgersi che una persona:

- Sta progressivamente uscendo meno;
- È rimasta sola;
- Ha perso il coniuge;
- Non svolge più attività;

- Presenta ripetutamente problemi non spiegati soltanto dalla condizione clinica.

Non gli si deve però chiedere di diventare organizzatore delle attività sociali del territorio.

Il medico deve:

individuare il bisogno e attivare il collegamento.

Il Referente di Comunità deve occuparsi del resto.

Questa divisione dei compiti rende il sistema sostenibile.

17. IL RUOLO DELL'INFERMIERE DI FAMIGLIA E COMUNITÀ

L'infermiere di famiglia può intercettare bisogni che emergono soprattutto al domicilio.

Durante l'assistenza può osservare:

- Isolamento;
- Difficoltà nella mobilità;
- Perdita di autonomia;
- Assenza di relazioni;
- Difficoltà del caregiver.

Può quindi contribuire all'attivazione della prescrizione sociale.

Questo rende la rete capace di raggiungere anche chi difficilmente chiede spontaneamente aiuto.

18. PRIVACY E CONSENSO

Il percorso deve essere sempre volontario.

Le informazioni sanitarie non devono essere trasmesse ad associazioni o soggetti esterni se non nella misura strettamente necessaria e con il consenso della persona.

L'associazione che organizza un gruppo di cammino non ha bisogno di conoscere tutta la storia clinica del cittadino.

Il principio deve essere:

condividere soltanto ciò che serve, con chi serve e con il consenso della persona.

19. FORMAZIONE DEI PROFESSIONISTI

Medici, infermieri, assistenti sociali e Referenti di Comunità devono ricevere una formazione di base sul funzionamento del programma.

Devono sapere:

- Quali bisogni possono essere intercettati;
- Quando la prescrizione sociale è appropriata;
- Quando invece serve una prestazione sanitaria;
- Come attivare il percorso;
- Quali responsabilità competono a ciascuno;
- Come tutelare la privacy.

La formazione deve evitare sia il sottoutilizzo sia l'uso improprio dello strumento.

20. UNA REGIA NAZIONALE E ATTUAZIONE TERRITORIALE

Lo Stato deve definire:

- Principi;
- Requisiti minimi;
- Modalità di attivazione;
- Ruolo dei professionisti;
- Criteri di accreditamento delle attività;

- Standard di monitoraggio;
- Tutela della privacy;
- Indicatori di risultato.

L'attuazione deve poi essere organizzata a livello territoriale, perché le risorse di comunità cambiano da luogo a luogo.

Un piccolo Comune montano dispone di opportunità differenti rispetto a una grande città.

Il modello deve essere nazionale.

Le attività devono nascere dalla comunità.

SOSTENIBILITÀ ECONOMICA E COPERTURA

Il progetto non richiede principalmente grandi investimenti infrastrutturali.

Richiede soprattutto organizzazione, personale di collegamento e capacità di mettere in rete risorse che in gran parte già esistono.

Le principali voci di costo riguardano:

- Referenti di Comunità;
- Piattaforma informativa;
- Formazione;
- Voucher per persone vulnerabili;
- Sostegno alle attività convenzionate;
- Monitoraggio.

Una parte delle risorse può essere reperita coordinando finanziamenti già destinati a:

- Prevenzione;
- Salute mentale;

- Invecchiamento attivo;
- Contrasto alla solitudine;
- Attività motoria;
- Politiche giovanili;
- Welfare;
- Inclusione sociale.

Il progetto può inoltre produrre benefici economici indiretti.

Una persona meno isolata e più attiva può:

- Mantenere più a lungo autonomia;
- Utilizzare meglio i servizi;
- Ridurre alcuni accessi impropri;
- Migliorare l'aderenza alle terapie;
- Ridurre il ricorso ripetuto al medico per bisogni non esclusivamente clinici.

La prescrizione sociale non deve però essere valutata soltanto sulla base del risparmio.

Il primo risultato deve essere il miglioramento della qualità della vita.

OPPORTUNITÀ POLITICA

Il progetto introduce una concezione più moderna della salute.

Una sanità pubblica non deve occuparsi soltanto degli organi e delle malattie.

Deve occuparsi della persona.

Questo non significa attribuire al Servizio sanitario la responsabilità di risolvere qualsiasi problema sociale.

Significa riconoscere che esistono condizioni sociali che incidono direttamente sulla salute e che possono essere affrontate meglio quando sanità e comunità collaborano.

Un anziano che torna a camminare con altre persone.

Un giovane che rientra progressivamente in una rete sociale.

Una persona con una malattia cronica che riprende un'attività.

Un caregiver che trova sostegno.

Sono risultati che non sostituiscono una terapia.

Ma possono rendere la cura più completa.

La prescrizione sociale rappresenta quindi un passaggio:

dalla sanità che tratta soltanto la malattia alla sanità che contribuisce anche a costruire salute.

PROPOSTA FONDO REGIONALE PER L'IMPATTO SOCIALE E IL WELFARE TERRITORIALE

Lo Stato non finanzia promesse: remunera il successo certificato. La finanza innovativa al servizio della comunità per garantire alle PMI e ai loro lavoratori i diritti del welfare che solo le grandi multinazionali possono permettersi.

PREMESSA

Il welfare non è una spesa. È un investimento. E come ogni investimento, deve essere misurato, rendicontato e, soprattutto, deve generare un rendimento — non solo economico, ma sociale. Per troppo tempo le politiche di sostegno alle famiglie e ai lavoratori si sono strutturate attorno a un modello unico: il finanziamento pubblico a fondo perduto, erogato a priori, sulla base di intenzioni dichiarate e di piani progettuali presentati in risposta a bandi. Un modello che ha prodotto risultati spesso incerti, difficilmente misurabili, e che ha distribuito risorse pubbliche senza alcun meccanismo reale di verifica dell'impatto generato. Questa proposta nasce dal rifiuto di quella logica e dalla costruzione di una alternativa concreta: il principio del Pay for Success, ovvero la remunerazione del risultato. L'Ente Pubblico non si indebita preventivamente, non scommette sulle promesse, non finanzia progetti: remunera il successo certificato da un soggetto terzo indipendente, trasformando la spesa sociale in un volano per l'economia di prossimità. Il principio guida è semplice: lo Stato facilita, il mercato etico finanzia, la comunità beneficia e controlla.

IL CONTESTO

Nel 2026, il tessuto economico del territorio è composto per oltre il 90% da micro e piccole imprese. Questo non è un dato marginale: è la struttura portante dell'economia locale, la principale fonte di occupazione e il principale presidio di vitalità economica nei quartieri e nei comuni. Eppure, queste imprese vivono in una condizione di sistematica asimmetria rispetto alle grandi realtà aziendali. Una multinazionale può offrire ai propri dipendenti asili nido aziendali, assistenza agli anziani, servizi di mobilità, piattaforme di welfare contrattuale, piani di conciliazione vita-lavoro sofisticati. Una piccola impresa da cinque, dieci, quindici dipendenti non può permettersi nulla di tutto ciò. Il risultato è una disparità strutturale: i lavoratori delle PMI locali accedono a un welfare di fatto inferiore rispetto a chi lavora per le grandi imprese, non per scelta delle aziende, ma per impossibilità economica oggettiva. A questa asimmetria si aggiungono due pressioni emergenti. La prima è la crescente richiesta da parte delle filiere produttive di adeguamento ai criteri ESG (Environmental, Social, Governance): le piccole imprese che non riescono a certificare politiche di welfare, parità di genere e inclusione rischiano progressivamente di essere escluse dalle catene di fornitura delle imprese più grandi. La seconda è la persistente difficoltà nell'occupazione femminile, aggravata dalla carenza cronica di servizi di conciliazione: asili nido, assistenza agli anziani non autosufficienti, flessibilità organizzata. Senza risposte concrete su questo fronte, la partecipazione delle donne al mercato del lavoro rimarrà strutturalmente penalizzata. I tradizionali strumenti di intervento pubblico — bandi, contributi a fondo perduto, incentivi

fiscali generici — si sono dimostrati insufficienti. Non per mancanza di risorse, ma per mancanza di metodo: finanziare l'input senza misurare l'output, erogare senza verificare, spendere senza rendicontare. È tempo di cambiare metodo.

LA PROPOSTA

L'intervento si struttura su tre pilastri operativi, tra loro integrati e sinergici. 1. Emissione di Social Impact Bond (SIB) Locali Il primo pilastro è la creazione di strumenti di finanza a impatto secondo il modello Pay for Success. Investitori privati — Fondazioni di origine bancaria, fondi etici, casse di previdenza, soggetti della finanza ESG — anticipano il capitale necessario per finanziare progetti di welfare territoriale predefiniti e misurabili. L'Ente Pubblico si impegna a restituire il capitale investito, maggiorato di un premio di rendimento, esclusivamente se e nella misura in cui gli obiettivi sociali prestabiliti vengono raggiunti e certificati da un valutatore terzo indipendente. Se il progetto fallisce o i risultati non vengono raggiunti, il rischio resta in capo all'investitore privato, non alla collettività. In questo modo, la finanza privata etica viene messa al servizio del bene comune senza esporre il bilancio pubblico a rischi incontrollati. 2. Creazione dell'Hub del Welfare Aziendale Territoriale (WAT) Il secondo pilastro è la costituzione di una rete strutturata di welfare interaziendale. L'Ente Pubblico assume il ruolo di facilitatore di rete: aggrega la domanda delle PMI locali che, singolarmente, non potrebbero sostenere un piano welfare, ma che collettivamente raggiungono la massa critica necessaria. Attraverso l'Hub del Welfare Aziendale Territoriale, le piccole imprese aderenti possono offrire ai propri dipendenti — in forma condivisa e quindi economicamente sostenibile — servizi che fino a oggi erano prerogativa esclusiva delle grandi aziende: servizi di maggiordomo aziendale di distretto, asili nido e centri estivi in convenzione, assistenza domiciliare per anziani non autosufficienti a carico dei lavoratori, navette per il pendolarismo da e verso le aree industriali, formazione continua e riqualificazione professionale. I capitali sono forniti dai SIB emessi e cofinanziati dalle risorse del Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+ 2021-2027), attivando una leva finanziaria significativa senza gravare sul bilancio ordinario dell'Ente. 3. Piattaforma Digitale a "Chilometro Zero" Il terzo pilastro è la dimensione della fruizione e della ricaduta territoriale. Viene istituita una piattaforma digitale unica attraverso la quale i dipendenti delle PMI aderenti alla rete possono accedere e spendere i propri voucher welfare. La condizione vincolante e qualificante della proposta è che i fornitori dei servizi debbano essere enti del Terzo Settore locale o esercizi commerciali di vicinato accreditati. Nessuna piattaforma multinazionale, nessuna dispersione della ricchezza generata verso economie lontane. I fondi del welfare aziendale restano sul territorio, sostengono le cooperative sociali, le botteghe di quartiere, i professionisti locali, le associazioni. Il benessere dei lavoratori diventa un motore di sviluppo per l'intera economia di prossimità.

SOSTENIBILITÀ ECONOMICA

La proposta è intrinsecamente sostenibile e non richiede nuova spesa pubblica corrente nella fase di avvio. La sua architettura finanziaria poggia su due principi fondamentali. Il primo è il Principio del Costo Evitato: l'Ente Pubblico non si indebita preventivamente, ma

remunera gli investitori privati utilizzando i risparmi strutturali e il gettito aggiuntivo generati dal successo del progetto stesso. Una maggiore occupazione femminile genera nuovo gettito IRPEF e contributi previdenziali; una riduzione del disagio lavorativo e familiare abbassa i costi sanitari e la spesa per ammortizzatori sociali; una rete di welfare efficiente riduce l'assenteismo e aumenta la produttività delle PMI aderenti. Sono questi i "dividendi sociali" con cui si remunera l'investimento privato, senza attingere alle risorse ordinarie. Il secondo è la Leva Europea: il cofinanziamento tramite il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+ 2021-2027) permette di moltiplicare le risorse disponibili con un effetto leva significativo. Ogni euro di garanzia pubblica attiva plurimi euro di investimento privato, massimizzando l'impatto con la minima esposizione del bilancio locale.

OPPORTUNITÀ POLITICA

Questa proposta occupa uno spazio politico oggi ancora libero e ad alto valore strategico. Da un lato, risponde a un bisogno concreto e quotidiano del ceto medio produttivo: le piccole imprese vogliono fare impresa in modo responsabile, vogliono tenere i propri lavoratori, vogliono rispettare le richieste delle filiere in materia ESG. Ma non hanno gli strumenti per farlo da soli. Offrire loro una rete e una infrastruttura di welfare condiviso è una risposta di merito, non di ideologia. Dall'altro lato, risponde alle aspettative di chi lavora: famiglie che cercano soluzioni per la cura dei figli, lavoratrici che vogliono conciliare carriera e maternità senza dover scegliere, giovani che cercano un'occupazione in un'azienda che offra qualcosa di più del solo salario. La proposta costruisce un'alleanza inedita: datori di lavoro, lavoratori, Terzo Settore, commercio di vicinato e finanza etica si ritrovano attorno a un obiettivo comune. È una coalizione larga, trasversale, difficilmente attaccabile. Sul piano del rigore fiscale, il meccanismo Pay for Success rassicura l'elettorato moderato: nessuna spesa a pioggia, nessun bando inutile, nessuna risorsa dispersa. Si paga solo quando il risultato è certificato. Sul piano dei diritti, mobilita l'elettorato progressista: si estendono tutele e servizi a chi ne era escluso, si riduce il gender gap occupazionale, si rafforza il welfare di comunità. Chi propone questo progetto dimostra di saper stare nel futuro senza abbandonare il presente.

PROPOSTA PIANO NAZIONALE DI CLIMATIZZAZIONE DEGLI EDIFICI SCOLASTICI, A PARTIRE DA NIDI E SCUOLE DELL'INFANZIA

Premessa

Si tratta di un tema che nasce da un atto concreto della Regione Emilia-Romagna – l'interrogazione di attualità a risposta immediata presentata dal gruppo Civici, con De Pascale Presidente sull'oggetto 2846 – e che negli ultimi giorni ha già trovato eco in una richiesta formale di ANCI Emilia-Romagna al Ministro dell'Istruzione e del Merito Giuseppe Valditara per un piano straordinario nazionale. Progetto Civico Italia ha oggi l'opportunità di raccogliere questa istanza, già largamente condivisa da amministratori locali, sindacati e famiglie, e di trasformarla in una proposta di governo organica, credibile e finanziariamente sostenibile.

Contesto

L'estate 2026 sta segnando un punto di svolta nella percezione pubblica del rapporto tra cambiamento climatico e vita quotidiana delle famiglie italiane. Il Paese ha attraversato, tra giugno e luglio, tre successive ondate di calore, l'ultima delle quali ha portato le temperature massime oltre i 40°C in ampie porzioni del Centro-Sud, con punte fino a 45°C nelle zone interne della Sardegna, mentre il Ministero della Salute ha innalzato il bollino di allerta rosso fino a 25 città contemporaneamente. In Emilia-Romagna, come documentato dall'interrogazione presentata dal gruppo Civici, con De Pascale Presidente, ARPAE ha registrato tra il 19 giugno e i primi giorni di luglio temperature massime diffuse di 37-39°C, con punte fino a 41°C, e notti tropicali con minime superiori ai 25°C nei principali centri urbani: un evento definito tra i più intensi e duraturi mai registrati in regione.

L'impatto sui servizi educativi per la prima infanzia è stato particolarmente severo, in ragione della maggiore vulnerabilità fisiologica dei bambini della fascia 0-6 anni al caldo estremo. Segnalazioni provenienti da personale educativo e sindacati hanno documentato, nei nidi e nelle scuole dell'infanzia dell'Emilia-Romagna, temperature interne comprese tra 30 e 35 gradi, sia nelle aule sia nei dormitori, in strutture prive di impianti di climatizzazione funzionanti o adeguati. Non si è trattato di un fenomeno isolato: a Milano la UIL-FP ha proclamato uno sciopero dei servizi educativi comunali 0-6 per il 31 luglio; a Bologna alcuni genitori hanno diffidato il Comune paventando la sospensione del pagamento della retta per nidi definiti "come forni"; a Prato e in altri Comuni si è scelto di anticipare l'uscita dei bambini; il Sindaco di Roma ha annunciato l'obiettivo di dotare di condizionatori le scuole dell'infanzia e le aule d'esame entro l'estate 2027; il Comune di Modena, come ricordato nello stesso atto regionale, ha stanziato un primo investimento di 200 mila euro per interventi di raffrescamento, avviando una mappatura degli edifici scolastici.

Questa sequenza di risposte municipali, generosa ma frammentata e diseguale, è la prova di un vuoto di regia nazionale. Come richiamato dal Testo unico sulla sicurezza sul lavoro (decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81), le scuole sono equiparate a luoghi di lavoro, e i dirigenti scolastici, in qualità di datori di lavoro, hanno l'obbligo di valutare i rischi legati alle

temperature estreme attraverso il Documento di valutazione dei rischi e di adottare misure di prevenzione contro lo stress termico: un obbligo che, in assenza di risorse per gli impianti, rischia di restare sulla carta. Nella stessa direzione si è mossa, il 2 luglio 2026, ANCI Emilia-Romagna, che ha chiesto formalmente al Ministro dell'Istruzione e del Merito Giuseppe Valditara un piano straordinario di interventi strutturali ed ecocompatibili per adattare le scuole italiane ai cambiamenti climatici, definendo il patrimonio scolastico nazionale non attrezzato per le nuove condizioni climatiche.

Il quadro normativo nazionale vigente

Anche in questo caso l'ordinamento italiano dispone di una cornice normativa articolata ma priva, a oggi, di uno strumento specificamente dedicato all'adattamento climatico estivo degli edifici scolastici.

La legge quadro di riferimento resta la legge 11 gennaio 1996, n. 23 (Norme per l'edilizia scolastica), che ha attribuito alle Regioni, in raccordo con lo Stato, la programmazione degli interventi sul patrimonio edilizio scolastico, ha istituito, all'articolo 6, l'Osservatorio per l'edilizia scolastica quale sede di coordinamento tra i diversi livelli di governo, e ha previsto, all'articolo 7, un'Anagrafe dell'edilizia scolastica, oggi declinata a livello regionale nelle piattaforme ARES e coordinata a livello nazionale dal Sistema nazionale Anagrafe dell'edilizia scolastica (SNAES), che raccoglie dati strutturali, energetici e di sicurezza su ciascun edificio scolastico italiano, senza tuttavia includere, allo stato, un modulo dedicato al comfort microclimatico estivo. La materia rientra, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 62 del 2013, n. 284 del 2016 e n. 71 del 2018), nelle materie concorrenti del governo del territorio, dell'energia e della protezione civile, il che rende necessario un intervento statale di coordinamento accompagnato da un impegno finanziario certo.

Sul piano della sicurezza sui luoghi di lavoro, il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 impone ai dirigenti scolastici, quali datori di lavoro, di valutare nel Documento di valutazione dei rischi anche i rischi connessi alle temperature estreme e al microclima, adottando misure di prevenzione contro lo stress termico; si tratta tuttavia di un obbligo di metodo, privo di una soglia di temperatura di riferimento codificata a livello legislativo e non accompagnato da alcuno stanziamento dedicato per l'adeguamento impiantistico.

Sul versante della programmazione climatica, il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC), approvato nel 2023 in attuazione della Strategia nazionale di adattamento del 2015, individua la scuola tra i settori vulnerabili alle ondate di calore e richiama la particolare fragilità dei minori, ma non risulta accompagnato, a oggi, da un fondo di attuazione dedicato di entità paragonabile alla sfida individuata, circostanza segnalata da diverse reti della società civile. Accanto al PNACC opera, dal 2005, il Piano nazionale per la prevenzione degli effetti del caldo sulla salute, incentrato sui sistemi cittadini di allerta (Heat Health Watch Warning System) e sui bollettini quotidiani del Ministero della Salute,

che tuttavia restano concentrati sulla dimensione sanitaria e non contemplano interventi strutturali sugli edifici scolastici.

Sul fronte dei finanziamenti, l'edilizia scolastica ha beneficiato negli ultimi anni soprattutto delle risorse della missione 4 del PNRR, che hanno finanziato, tra l'altro, la costruzione di 136 nuove scuole ad elevata sostenibilità energetica per circa 800 milioni di euro e, con il decreto ministeriale 21 novembre 2025, n. 229, interventi di adeguamento antincendio e messa in sicurezza per 223,7 milioni di euro, ripartiti per il 70% su interventi antincendio e per il 30% su interventi di messa in sicurezza. Si tratta, tuttavia, di risorse in via di esaurimento e comunque non destinate specificamente al comfort estivo: gli interventi PNRR di edilizia scolastica devono concludersi entro il 31 agosto 2026, come confermato dalle istruzioni operative diramate dal Ministero dell'Istruzione e del Merito il 17 luglio 2026, e l'ultimo avviso pubblico da 20 milioni di euro per il completamento dei cantieri urgenti, chiuso il 12 giugno 2026, ha raccolto 976 richieste per un fabbisogno complessivo superiore a 204 milioni di euro: appena un decimo delle richieste ha potuto trovare copertura, a conferma di una domanda strutturalmente superiore alle risorse disponibili.

L'esperienza dell'Emilia-Romagna: dall'allerta territoriale all'agenda nazionale

Anche su questo dossier, la proposta trae origine da un atto concreto della rappresentanza politica emiliano-romagnola. Con l'interrogazione di attualità a risposta immediata presentata il 4 luglio 2026 sull'oggetto 2846, il Consigliere regionale Vincenzo Paldino, a nome del gruppo Civici, con De Pascale Presidente, ha documentato in modo puntuale gli effetti dell'ondata di calore eccezionale che ha investito la regione tra giugno e luglio, richiamando i dati ARPAE, le segnalazioni del personale educativo e dei sindacati sulle temperature interne di nidi e scuole dell'infanzia, e l'iniziativa del Comune di Modena, chiedendo alla Giunta regionale di sollecitare il Governo a predisporre risorse per interventi strutturali di climatizzazione degli edifici scolastici, a partire da asili nido e scuole dell'infanzia, e di sviluppare strumenti di conoscenza, monitoraggio e raccolta dati sulle condizioni climatiche degli edifici scolastici, in sinergia con Enti locali e Aziende sanitarie.

Questa richiesta ha trovato, nei giorni immediatamente successivi, una sponda istituzionale più ampia: il 2 luglio 2026 ANCI Emilia-Romagna ha chiesto formalmente al Ministro dell'Istruzione e del Merito un piano straordinario nazionale di interventi strutturali ed ecocompatibili per il patrimonio scolastico, segno che l'istanza sollevata dal gruppo assembleare regionale non è un caso isolato, ma intercetta un consenso già maturo tra gli amministratori locali di ogni orientamento politico, esattamente il corpo intermedio da cui Progetto Civico Italia trae la propria base organizzativa e la propria legittimità.

È su questa convergenza – tra un atto di indirizzo regionale puntuale e una domanda istituzionale nazionale già formulata dai Comuni – che Progetto Civico Italia può costruire una proposta di programma capace di trasformare una rivendicazione emergenziale in una politica pubblica strutturale e pluriennale.

PROPOSTA

Piano nazionale straordinario e pluriennale di climatizzazione degli edifici scolastici, con priorità assoluta a nidi e scuole dell'infanzia. La fragilità fisiologica dei bambini della fascia 0-6 anni, unita alla circostanza che molte di queste strutture restano aperte anche nei mesi estivi per i centri estivi, giustifica una prima tranches di intervento dedicata: si propone che il Piano parta dai circa 14.570 nidi e servizi integrativi per la prima infanzia e dalle circa 12.000 scuole dell'infanzia censite sul territorio nazionale, per poi estendersi, in una seconda fase, alla restante parte del patrimonio scolastico.

Estensione dell'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica con una scheda obbligatoria di comfort estivo e microclima. Si propone di integrare il Sistema nazionale Anagrafe dell'edilizia scolastica, oggi privo di questo dato, con un modulo dedicato alla rilevazione delle temperature interne, della presenza e funzionalità degli impianti di climatizzazione e delle condizioni di ombreggiamento degli edifici, alimentato in collegamento con i dati delle agenzie regionali per l'ambiente, esattamente lo strumento di conoscenza e monitoraggio richiesto dal gruppo Civici, con De Pascale Presidente nell'atto regionale, qui riproposto su scala nazionale.

Definizione di soglie di riferimento e di un protocollo operativo nazionale per la gestione del caldo estremo nelle scuole. Si propone di collegare formalmente il sistema di allerta del Ministero della Salute a un protocollo operativo per le istituzioni scolastiche, con soglie di temperatura interna di riferimento oltre le quali si attivano misure graduate – dalla rimodulazione degli orari alla sospensione delle attività nelle aule più calde – sostituendo con una cornice nazionale uniforme le decisioni oggi assunte in ordine sparso dai singoli Comuni, come già accaduto quest'estate a Prato, Bologna e Milano.

Fondo statale pluriennale dedicato, sul modello già utilizzato dallo Stato per altre priorità sociali. Così come la legge di bilancio 2026 ha istituito un fondo dedicato per il diritto allo studio in materia di libri di testo, si propone l'istituzione di un fondo pluriennale dedicato specificamente all'adattamento climatico estivo degli edifici scolastici, distinto dai fondi ordinari per l'edilizia scolastica destinati a sicurezza sismica, antincendio ed efficientamento invernale, e ripartito su base regionale secondo criteri oggettivi legati ai dati di temperatura registrati dalle agenzie ambientali e alla presenza di strutture 0-6.

Priorità alle soluzioni passive e sostenibili, accanto agli impianti di climatizzazione attiva. Per evitare che l'adattamento climatico si traduca in un aumento incontrollato dei consumi energetici, si propone che il Piano nazionale destini una quota vincolata delle risorse a schermature solari, tetti e pareti ad alta riflettanza, forestazione urbana perimetrale e materiali a elevata inerzia termica, in coerenza con l'impostazione del PNACC e con l'esigenza di una transizione climatica coerente con sé stessa.

Il sesto asse è la tutela del personale educativo e scolastico. In coerenza con gli obblighi già previsti dal decreto legislativo 81/2008, si propone che il protocollo nazionale disciplini anche l'organizzazione del lavoro del personale docente, educativo e ausiliario nelle

giornate di allerta rossa, sul modello delle tutele già previste per i lavoratori esposti al caldo in altri settori, dando risposta anche alle mobilitazioni sindacali registrate quest'estate a Milano e a Bologna.

Tavolo permanente Stato-Regioni-Comuni sull'adattamento climatico della scuola. Si propone l'istituzione, presso la Conferenza Unificata, di un tavolo permanente che metta a sistema il Ministero dell'Istruzione, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, l'ANCI e le Regioni, superando la frammentazione tra PNACC, Piano caldo e programmazione dell'edilizia scolastica denunciata dalle reti della società civile: esattamente il tavolo di confronto permanente richiesto dallo stesso atto regionale su cui si fonda questa proposta.

Copertura economica

Il punto di riferimento più solido, circolato nel dibattito pubblico nelle scorse settimane, stima in circa 20 mila euro il costo medio per climatizzare tutte le aule di un singolo edificio scolastico: applicando questo parametro agli oltre 40 mila edifici scolastici italiani di ogni ordine e grado, il fabbisogno per la copertura integrale del patrimonio si avvicina a un miliardo di euro. Si tratta di una cifra rilevante ma non fuori scala se raffrontata agli 800 milioni di euro già mobilitati dal solo PNRR per la costruzione di 136 nuove scuole, e comunque compatibile con un percorso pluriennale.

Circoscrivendo la prima fase del Piano, come proposto, a nidi e scuole dell'infanzia – circa 14.570 nidi e servizi integrativi e circa 12.000 scuole dell'infanzia, per un totale di circa 26.500 strutture – il medesimo parametro restituisce un fabbisogno per la prima tranche dell'ordine di 500-550 milioni di euro: una cifra sensibilmente più contenuta, che consente di avviare il Piano su una platea definita e politicamente prioritaria, con un cronoprogramma di completamento nell'arco della prossima legislatura.

Quanto alle fonti, un primo riferimento è costituito dalla fase successiva al PNRR: gli interventi di edilizia scolastica finanziati dal Piano devono concludersi entro il 31 agosto 2026, e l'ultimo avviso ministeriale ha potuto soddisfare appena un decimo della domanda effettiva dei Comuni (976 richieste per oltre 204 milioni di euro di fabbisogno, a fronte di 20 milioni disponibili): un dato che da solo giustifica l'istituzione di un fondo successore dedicato, alimentato da risorse ordinarie di bilancio e, in prospettiva, dal prossimo ciclo di programmazione dei fondi di coesione europei. Una seconda fonte è rappresentata dal completamento del percorso già avviato dal decreto ministeriale 229/2025, che ha destinato 223,7 milioni di euro a interventi antincendio e di messa in sicurezza attraverso un meccanismo di riparto regionale per graduatoria: lo stesso impianto amministrativo, già collaudato, può essere replicato per il comfort estivo con un decreto dedicato. Una terza fonte è il ricorso a strumenti di finanza di progetto, in particolare i contratti di rendimento energetico con società di servizi energetici, che permettono agli Enti locali di realizzare interventi di efficientamento e raffrescamento senza esborso iniziale integrale, ripagando l'investimento nel tempo attraverso i risparmi energetici conseguiti – uno strumento

particolarmente indicato se il Piano viene costruito, come proposto, intorno a soluzioni passive ad alta efficienza e non alla sola climatizzazione attiva. Una quarta fonte, infine, è rappresentata dai canali di finanziamento già esistenti per l'edilizia scolastica – mutui agevolati, risorse dell'8x1000, fondi di rotazione per l'efficienza energetica – che potrebbero prevedere una corsia dedicata e prioritaria per gli interventi di adattamento climatico estivo.

Opportunità politica

Il tema è già in cima all'agenda pubblica nel momento stesso in cui si scrive questo documento. L'estate 2026 ha reso il caldo estremo nelle scuole una notizia quotidiana, con mobilitazioni sindacali, proteste di genitori e prese di posizione di sindaci di ogni orientamento politico. Progetto Civico Italia non dovrebbe costruire il consenso su questo tema: dovrebbe raccoglierlo, offrendo la prima proposta organica e finanziariamente credibile in un dibattito che, fino a oggi, si è mosso soprattutto per iniziative locali estemporanee.

La proposta consente una differenziazione netta e circostanziata rispetto al Governo in carica. La stampa specializzata ha osservato come, a fronte di un fabbisogno stimato vicino al miliardo di euro, l'Esecutivo non abbia finora mostrato l'intenzione di destinare risorse pubbliche dedicate al comfort estivo delle scuole, limitandosi a valutare, per il tramite del Ministero della Salute, l'emanazione di una circolare sui centri estivi. Progetto Civico Italia può presentarsi come la forza politica che trasforma un'emergenza stagionale ricorrente in una politica pubblica strutturale, con una proposta tecnicamente definita e una copertura finanziaria credibile.

Il tema unisce, senza frizioni ideologiche, la sensibilità per la prima infanzia, la sicurezza sul lavoro del personale scolastico ed educativo e l'adattamento climatico. Sono tre priorità che attraversano trasversalmente l'elettorato del campo progressista e che trovano già, nella rete degli amministratori locali di ANCI, una sponda pronta all'ascolto: esattamente il corpo intermedio da cui Progetto Civico Italia origina e a cui si rivolge.

Fonti normative e documentarie

Le principali fonti normative citate nel presente documento sono le seguenti: legge 11 gennaio 1996, n. 23, artt. 3, 6 e 7; decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81; Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC), 2023; Piano nazionale per la prevenzione degli effetti del caldo sulla salute, Ministero della Salute, 2005 e successivi aggiornamenti; decreto ministeriale 21 novembre 2025, n. 229; Corte costituzionale, sentenze n. 62/2013, n. 284/2016 e n. 71/2018; Regione Emilia-Romagna, Assemblea legislativa, interrogazione di attualità a risposta immediata, oggetto 2846 del 4 luglio 2026. I principali dati statistici e di cronaca citati provengono da: ARPAE Emilia-Romagna; Ministero della Salute (bollettino ondate di calore); Ministero dell'Istruzione e del Merito (Sistema nazionale Anagrafe dell'edilizia scolastica; nota prot. 184414 del 17 luglio 2026); ISTAT (rilevazione sui nidi e servizi integrativi per la prima infanzia, anno educativo 2023/2024); ANCI Emilia-Romagna (comunicato del 2 luglio 2026); testate giornalistiche Tecnica della Scuola,

Edilsocialnetwork, BibLus, Il Sole 24 Ore, StatoQuotidiano e Adnkronos (cronache sull'ondata di calore e sui costi di climatizzazione degli edifici scolastici, giugno-luglio 2026).

PROPOSTA DIGITALIZZAZIONE DEI TESTI SCOLASTICI

Premessa: perché la scuola digitale è, oggi, un tema politico di prima grandezza

Il tema dei libri di testo si colloca oggi all'incrocio di due dinamiche che pesano sulla percezione dei cittadini italiani. La prima è quella del costo della vita: un sondaggio Only Numbers del settembre 2025 colloca il caro-vita al primo posto tra le preoccupazioni di quattro italiani su dieci e individua nella spesa per il rientro a scuola una delle voci più critiche, tanto che il 10,3% degli intervistati la definisce ormai insostenibile, con un'incidenza che sale a uno su tre tra i più giovani. La seconda dinamica è, più strutturalmente, quella della trasformazione digitale della didattica, che negli ultimi anni ha modificato il modo di insegnare senza tuttavia tradursi, per le famiglie, in un risparmio reale sui materiali scolastici.

I numeri restituiscono la dimensione del problema. Secondo le rilevazioni Udicon, la spesa media per famiglia si attesta attorno ai 537 euro annui per i soli testi obbligatori più due dizionari, con punte che, nei licei, superano i 1.000 euro complessivi considerando l'intero corredo scolastico; l'Associazione Italiana Editori stima invece, sulla base dei prezzi di listino 2025, una spesa media annua per manuali pari a circa 190 euro nella scuola secondaria di primo grado e compresa tra 167 e 279 euro nella secondaria di secondo grado a seconda dell'indirizzo, con un incremento dei prezzi dell'ordine dell'1,7-1,8% rispetto al 2023: le due rilevazioni adottano metodologie diverse – spesa effettiva complessiva la prima, prezzi di listino la seconda – e vanno lette come ordini di grandezza complementari, non sovrapponibili. Applicando la stima Udicon alla popolazione scolastica italiana della secondaria di primo e secondo grado, pari nell'anno scolastico 2025/2026 a circa 4,25 milioni di studenti (1.612.116 nella secondaria di primo grado e 2.635.110 in quella di secondo grado, secondo i dati del Ministero dell'Istruzione e del Merito), si ottiene una spesa aggregata delle famiglie italiane per i testi scolastici nell'ordine di 2,3 miliardi di euro l'anno: una stima elaborata a fini programmatici, che tuttavia indica da sola quanto margine di intervento resti a disposizione della politica, a fronte di risorse pubbliche oggi assai più contenute.

In questo quadro, la persistenza dell'obbligo di fatto di acquistare il testo cartaceo – nonostante un impianto normativo che da tredici anni prevede la possibilità di adottare libri in formato digitale o misto – rappresenta un'anomalia che la politica ha la responsabilità di correggere.

2. Il quadro normativo nazionale vigente

La normativa nazionale sulla digitalizzazione dei testi scolastici si è stratificata in un arco di tempo ormai quasi ventennale, articolandosi su tre filoni distinti mai pienamente ricomposti in una cornice organica: gli obblighi di adozione editoriale, la programmazione della scuola digitale e, più di recente, il sostegno economico diretto alle famiglie.

Il primo filone trae origine dall'articolo 15 della legge 6 agosto 2008, n. 133 (di conversione del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112), che ha imposto per la prima volta la produzione dei libri di testo anche in versione scaricabile da internet e mista, e dall'articolo 5 della legge 30 ottobre 2008, n. 169, che ha introdotto il vincolo di adozione pluriennale dei testi. Tale impianto è stato profondamente rinnovato dall'articolo 11 della legge 17 dicembre 2012, n. 221 (di conversione del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante l'Agenda digitale per l'istruzione), che ha stabilito l'obbligo, a decorrere dall'anno scolastico 2014/2015, di adottare esclusivamente libri in versione digitale o mista – un testo cartaceo accompagnato da contenuti digitali integrativi, oppure una combinazione di soli contenuti digitali fruibili in rete – abrogando contestualmente il vincolo di immodificabilità pluriennale dei testi. Il decreto ministeriale 27 settembre 2013, n. 781 ha poi definito le tre modalità tecniche di produzione (cartacea, mista, digitale) e i relativi tetti di spesa differenziati, mentre l'articolo 6, comma 2-quater, della legge 8 novembre 2013, n. 128 (di conversione del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, il cosiddetto Decreto Istruzione) ha impegnato lo Stato a promuovere una nuova generazione di testi scolastici, preferibilmente su piattaforme aperte che consentano forme di collaborazione tra docenti, studenti ed editori.

Il secondo filone è quello della programmazione digitale della scuola, avviato dall'articolo 1, commi 56-59, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (la cosiddetta Buona Scuola), che ha istituito il Piano nazionale per la scuola digitale, adottato con il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 27 ottobre 2016, n. 851 e articolato in trentacinque azioni relative a connettività, ambienti e strumenti, competenze e contenuti, formazione e accompagnamento. A questo impianto si è affiancato, a partire dal 2022, l'investimento 3.2 della missione 4, componente 1, del Piano nazionale di ripresa e resilienza – il cosiddetto “Piano Scuola 4.0” – che ha mobilitato 2,1 miliardi di euro per la trasformazione di centomila aule in ambienti di apprendimento innovativi e per la realizzazione di laboratori per le professioni digitali. Si tratta, tuttavia, di un investimento in via di esaurimento: le linee guida operative adottate dalla Struttura di missione PNRR nella primavera del 2026 fissano al 30 giugno 2026 il termine ultimo per la conclusione degli interventi e al 31 agosto 2026 quello per la rendicontazione finale, il che segna, di fatto, la chiusura del principale canale di finanziamento straordinario per l'infrastruttura digitale della scuola italiana proprio nelle settimane in cui si scrive il presente documento.

Il terzo filone, più recente, riguarda il costo dei testi a carico delle famiglie. I tetti di spesa, fissati originariamente dal decreto ministeriale 11 maggio 2012, n. 43, sono stati sottoposti a un meccanismo di indicizzazione al tasso di inflazione programmata dal decreto-legge 31 maggio 2024, n. 71, convertito dalla legge 29 luglio 2024, n. 106, e da ultimo aggiornati dal decreto ministeriale 19 marzo 2025, n. 58, che per l'anno scolastico 2025/2026 ha confermato una riduzione del tetto di spesa pari al 10% per i testi in modalità mista e al 30% per quelli in modalità digitale integrale, con la possibilità di un incremento massimo del 15% purché motivato dal Collegio dei docenti e approvato dal Consiglio di istituto. Sul piano fiscale, la direttiva (UE) 2018/1713, che ha modificato la direttiva 2006/112/CE, consente dal novembre 2018 di applicare ai prodotti editoriali digitali la medesima aliquota IVA

agevolata del 4% già prevista per l'editoria cartacea, principio recepito nella prassi dell'Agenzia delle Entrate; resta invece escluso dalla detrazione IRPEF del 19% prevista dall'articolo 15, comma 1, del Testo unico delle imposte sui redditi – nel limite di 1.000 euro annui per studente – proprio l'acquisto dei libri di testo, unica voce di spesa scolastica non agevolata fiscalmente. Da ultimo, la legge 30 dicembre 2025, n. 199 (legge di bilancio 2026) ha istituito, nell'ambito delle misure per il diritto allo studio, un fondo di 20 milioni di euro annui, da ripartire tramite i Comuni, per contributi all'acquisto di libri di testo – anche in formato digitale – destinati alle famiglie con ISEE non superiore a 30.000 euro, per gli studenti della scuola secondaria di primo e secondo grado.

Il quadro che ne risulta è quello di una normativa che, sul piano degli obblighi di adozione, ha anticipato la transizione digitale di oltre un decennio rispetto alla sua effettiva realizzazione, ma che non ha mai risolto il nodo dell'acquisto disgiunto: gli studenti continuano, nella grande maggioranza dei casi, a dover acquistare la versione cartacea anche quando esisterebbe, sulla carta, la possibilità di scegliere il solo formato digitale. È precisamente su questo nodo, rimasto irrisolto dal 2012 a oggi, che Progetto Civico Italia può costruire una proposta di rottura, credibile perché fondata su un'esperienza amministrativa già avviata a livello regionale.

PROPOSTA per il programma nazionale di Progetto Civico Italia

Diritto all'acquisto disgiunto del testo digitale. Si propone di intervenire sull'articolo 15 del decreto-legge 112/2008, come novellato dall'articolo 11 della legge 221/2012, per riconoscere esplicitamente alle famiglie la facoltà di acquistare la sola componente digitale del testo adottato, senza l'obbligo di acquisire anche la versione cartacea, fatta salva la libertà di scelta di chi preferisca continuare ad acquistare il testo su carta. È la misura più diretta, a costo pressoché nullo per la finanza pubblica, ed è quella su cui la Regione Emilia-Romagna ha già chiesto di intervenire.

Rafforzamento del fondo nazionale per i libri di testo. Il fondo istituito dalla legge di bilancio 2026, oggi dotato di 20 milioni di euro annui, copre – come mostrato nel paragrafo successivo – meno dell'1% della spesa complessiva sostenuta ogni anno dalle famiglie italiane per i testi della scuola secondaria: una misura nella direzione giusta, ma manifestamente insufficiente rispetto alla dimensione del problema. Progetto Civico Italia può proporre un piano pluriennale di rafforzamento di tale fondo, accompagnato da un premio aggiuntivo per le famiglie che optano per l'acquisto in formato digitale, in coerenza con la riduzione dei tetti di spesa già prevista dal decreto ministeriale 58/2025.

Costruzione di un'infrastruttura digitale nazionale per l'editoria scolastica, ispirata al modello readER dell'Emilia-Romagna. Si propone che lo Stato negozi, a livello centrale, accordi-quadro con l'Associazione Italiana Editori per i diritti connessi all'acquisto e al prestito digitale dei manuali, superando la frammentazione regione per regione che oggi costringe ciascuna amministrazione a negoziare separatamente condizioni analoghe, con evidenti diseconomie e disparità territoriali.

Concretizzare un fondo dedicato ai dispositivi elettronici, destinato in via prioritaria alle famiglie con ISEE più basso, per evitare che la transizione digitale, anziché ridurre le disuguaglianze, ne generi di nuove sotto forma di divario digitale. È un tema che la stessa Emilia-Romagna ha già posto tra gli impegni assunti dalla propria Giunta regionale.

Patto per la filiera editoriale. La transizione digitale non può tradursi in una perdita secca per il settore dell'editoria scolastica e per i lavoratori che vi operano: si propone l'apertura di un tavolo nazionale con editori, distributori e librerie scolastiche per accompagnare la riconversione dei modelli di business, sul modello di quanto già impegnato dalla Regione Emilia-Romagna nei propri atti di indirizzo.

Formazione dei docenti e la cittadinanza digitale, in continuità con le azioni già previste dal Piano nazionale scuola digitale e con i quadri di riferimento europei DigComp e DigCompEdu, rafforzando la rete degli animatori digitali e dei docenti innovatori già presenti in ogni istituto.

Istituzione di un Osservatorio nazionale indipendente sul costo dei libri di testo e sulla diffusione dei materiali digitali, con un rapporto pubblico annuale che misuri l'effettivo utilizzo delle modalità digitali e miste e l'andamento della spesa delle famiglie. È una misura di trasparenza e di responsabilità politica, che consente di verificare nel tempo se gli impegni assunti vengono realmente mantenuti – un principio di accountability che dovrebbe accompagnare ogni misura di questo tipo, evitando che si riduca a un annuncio privo di verifica.

Estensione della detrazione IRPEF del 19% prevista dall'articolo 15 del TUIR anche all'acquisto dei libri di testo, oggi esplicitamente escluso. Una misura di questo tipo, per come è stata discussa nel dibattito parlamentare sulla legge di bilancio 2026, avrebbe un costo stimato tra 50 e 67 milioni di euro annui a seconda della configurazione tecnica adottata, e avrebbe il pregio di raggiungere anche le famiglie a reddito medio che restano escluse dalla soglia ISEE di 30.000 euro fissata per il fondo comunale.

Copertura economica

Una proposta programmatica credibile deve indicare, anche in questa fase, un ordine di grandezza delle risorse necessarie e le fonti a cui attingervi, pur nella consapevolezza che una quantificazione puntuale richiederà il lavoro tecnico del Tavolo tematico e, in prospettiva, la validazione della Ragioneria generale dello Stato.

Il punto di partenza è il fondo di 20 milioni di euro annui già istituito dalla legge di bilancio 2026, che rappresenta una base di finanziamento strutturale su cui costruire, non una misura da sostituire. Confrontato con la stima di circa 2,3 miliardi di euro di spesa aggregata delle famiglie italiane per i testi della scuola secondaria, tale fondo copre oggi meno dell'1% del fabbisogno complessivo: un dato che, da solo, giustifica la richiesta di un suo consistente potenziamento nell'arco della prossima legislatura.

Una seconda fonte è rappresentata dall'estensione della detrazione IRPEF ai libri di testo, per la quale le proposte emendative discusse in sede di manovra 2026 indicavano un costo compreso, a seconda della platea di beneficiari e delle modalità tecniche prescelte, tra 50 e 67 milioni di euro annui: un ordine di grandezza contenuto, che potrebbe essere finanziato attraverso la consueta procedura di copertura in sede di legge di bilancio, eventualmente reperendo risorse nell'ambito della periodica revisione delle spese fiscali.

Una terza fonte riguarda la fase successiva al Piano nazionale di ripresa e resilienza. Gli interventi finanziati dalla misura "Scuola 4.0", che ha mobilitato 2,1 miliardi di euro per la trasformazione digitale degli ambienti di apprendimento, devono concludersi entro il 30 giugno 2026, con rendicontazione finale entro il 31 agosto 2026. Si determina così, proprio nel momento in cui si scrive il programma di Progetto Civico Italia, un vuoto di programmazione sulla principale fonte di finanziamento straordinario della scuola digitale italiana. Si propone che il programma nazionale rivendichi l'istituzione di un fondo successore, alimentato da risorse ordinarie di bilancio e, in prospettiva, dal prossimo ciclo di programmazione dei fondi di coesione europei, per garantire continuità agli investimenti infrastrutturali avviati con il PNRR.

Una quarta fonte, a costo sostanzialmente nullo per la finanza pubblica, è costituita dal pieno utilizzo degli strumenti già disponibili: l'aliquota IVA agevolata al 4% per l'editoria digitale, già equiparata a quella cartacea dalla direttiva (UE) 2018/1713 e riconosciuta dalla prassi dell'Agenzia delle Entrate, non è sempre correttamente applicata dagli operatori, e una campagna di enforcement e di chiarimento normativo potrebbe tradursi in un risparmio immediato per le famiglie senza alcun onere aggiuntivo per lo Stato. Allo stesso modo, la negoziazione di accordi-quadro nazionali con l'Associazione Italiana Editori per le licenze digitali, in sostituzione della contrattazione frammentata regione per regione, produce economie di scala che riducono il costo unitario per studente senza richiedere nuova spesa pubblica.

Una quinta fonte, infine, è il cofinanziamento Stato-Regioni sul modello già sperimentato in Emilia-Romagna, dove la soglia ISEE regionale e gli indirizzi triennali approvati dall'Assemblea legislativa si combinano con le risorse comunali e con il fondo per il diritto allo studio. Un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni potrebbe estendere questo modello, oggi patrimonio di poche Regioni virtuose, all'intero territorio nazionale, con un meccanismo di perequazione a vantaggio delle Regioni con minore capacità fiscale.

Nel loro insieme, queste cinque direttrici delineano una possibile traiettoria di crescita del fondo nazionale – dagli attuali 20 milioni di euro annui verso un obiettivo indicativo dell'ordine di 150-250 milioni di euro annui a regime entro la fine della prossima legislatura – che resta comunque una frazione contenuta rispetto ai 2,1 miliardi mobilitati una tantum dal PNRR per Scuola 4.0, e che può essere costruita per gradi, secondo un percorso di bilancio triennale coerente con la pratica già seguita dalla Regione Emilia-Romagna nei propri indirizzi. Si tratta di un ordine di grandezza indicativo, elaborato a fini programmatici, che il Tavolo tematico dovrà tradurre in una quantificazione tecnica puntuale.

Opportunità politica

Differenziazione netta rispetto al Governo in carica senza richiedere una contrapposizione ideologica. La legge di bilancio 2026 ha compiuto un primo passo, riconoscendo per la prima volta un sostegno pubblico esplicito all'acquisto di libri di testo anche digitali; si tratta però, per stessa evidenza dei numeri, di una misura di portata assai limitata rispetto al fabbisogno reale delle famiglie, e che non tocca affatto il nodo strutturale dell'acquisto disgiunto del testo digitale. Progetto Civico Italia può quindi posizionarsi non come chi si oppone per principio, ma come chi propone di fare, con maggiore ambizione e coerenza, ciò che il Governo ha iniziato a fare in modo insufficiente: una postura tipicamente civica e amministrativa, coerente con l'identità del movimento.

Il tema ha una capacità di parlare trasversalmente a più elettorati e a più corpi intermedi. Alle famiglie, colpite dal caro-scuola documentato dai sondaggi sul costo della vita, offre una risposta concreta e immediatamente comprensibile. Al mondo della scuola offre strumenti coerenti con una didattica già cambiata nei fatti. Alla filiera editoriale e ai suoi lavoratori offre, a differenza di narrazioni puramente disruptive, un impegno esplicito di accompagnamento alla transizione, evitando così di generare l'opposizione di un settore economicamente e culturalmente rilevante. Alla sensibilità ambientale, sempre più diffusa anche tra le famiglie moderate, offre un argomento aggiuntivo legato alla riduzione del peso cartaceo e dell'impatto ambientale della produzione editoriale.

Fonti normative e documentarie

Le principali fonti normative citate nel presente documento sono le seguenti: legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 15; legge 30 ottobre 2008, n. 169, art. 5; legge 17 dicembre 2012, n. 221, art. 11; decreto ministeriale 27 settembre 2013, n. 781; legge 8 novembre 2013, n. 128, art. 6; legge 13 luglio 2015, n. 107, art. 1, commi 56-59; decreto ministeriale 27 ottobre 2016, n. 851; decreto ministeriale 11 maggio 2012, n. 43; decreto-legge 31 maggio 2024, n. 71, convertito dalla legge 29 luglio 2024, n. 106; decreto ministeriale 19 marzo 2025, n. 58; direttiva (UE) 2018/1713; articolo 15, comma 1, del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (TUIR); legge 30 dicembre 2025, n. 199; PNRR, Missione 4, Componente 1, Investimento 3.2 "Scuola 4.0"; Regione Emilia-Romagna, Assemblea legislativa, deliberazione n. 24/2025 e risoluzione oggetto 1330 del 3 ottobre 2025; Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, deliberazione n. 1165 del 14 luglio 2025; ordine del giorno collegato all'oggetto 1603 del 19 dicembre 2025. I principali dati statistici citati provengono da: Ministero dell'Istruzione e del Merito (Anagrafe nazionale degli studenti, a.s. 2025/2026); Associazione Italiana Editori (stime sulla spesa per i manuali scolastici, 2025); Udicon (rilevazione sui prezzi dei libri di testo, agosto 2025); Only Numbers/Euromedia Research (sondaggio sul costo della vita, settembre 2025); Openpolis (monitoraggio del riparto dei fondi PNRR per il Piano Scuola 4.0).

PROPOSTA EDUCAZIONE ALLA CITTADINANZA, ALLA SALUTE E ALLE RELAZIONI

Riforma dell'attività alternativa all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole secondarie di primo e secondo grado

Premessa

La scuola italiana deve garantire a tutti gli studenti, indipendentemente dalle proprie convinzioni religiose, un tempo-scuola effettivamente formativo. Oggi, tuttavia, l'attuale assetto normativo presenta tre criticità strutturali:

- l'assenza di un contenuto, di un orario e di un personale dedicato per l'attività alternativa all'insegnamento della religione cattolica, oggi rimessa alla sola discrezionalità dei singoli collegi dei docenti;
- una platea di studenti non avvalentisi in costante crescita — già oggi quasi 895.000 tra medie e superiori, oltre un terzo nelle scuole superiori del Nord — privata di un percorso strutturato per l'ora corrispondente;
- l'emergere di bisogni educativi nuovi — salute mentale, affettività, prevenzione della violenza di genere, cittadinanza digitale — che una normativa del 1986 non è più in grado di soddisfare.

Si propone una riforma non ideologica e rispettosa della libertà religiosa, che trasformi un vuoto formativo di fatto in un'opportunità educativa strutturata per centinaia di migliaia di studenti.

Nuovo insegnamento «Educazione alla cittadinanza, alla salute e alle relazioni»

Contenuti della proposta

In luogo dell'attuale attività alternativa, priva di contenuti definiti a livello nazionale, viene istituito un vero insegnamento strutturato, denominato «Educazione alla cittadinanza, alla salute e alle relazioni», riservato agli studenti che non si avvalgono dell'insegnamento della religione cattolica, con cadenza e durata corrispondenti a quelle dell'ora di religione. L'insegnamento comprende:

- educazione civica e alla cittadinanza attiva, in coordinamento con l'insegnamento trasversale di cui alla legge 92/2019;
- educazione affettiva e sessuale, con elementi di consenso, rispetto reciproco e prevenzione della violenza di genere;
- educazione alla salute e al benessere psicofisico, incluse le dipendenze e la salute mentale;
- educazione alla cittadinanza digitale e all'uso consapevole dei media e dei social network;

- dibattito guidato su temi di attualità, secondo metodologie di pensiero critico e confronto argomentato.

Modalità di attivazione

Le risorse e il personale vengono assegnati privilegiando un modello organizzativo efficiente ed effettivamente sostenibile:

- priorità agli psicologi dell'istituzione scolastica, ove presenti — una figura oggi diffusa in quasi tutte le scuole italiane;
- in subordine, docenti di discipline giuridiche, economiche, filosofiche, storiche e delle scienze motorie e umane già in servizio nell'istituto;
- linee guida ministeriali nazionali, con obiettivi di apprendimento e criteri di valutazione uniformi su tutto il territorio;
- percorsi di formazione obbligatoria per il personale incaricato, in collaborazione con università, ASL ed enti del terzo settore accreditati.

Finalità

La misura consente di:

- garantire a tutti gli studenti, avvalentisi e non avvalentisi, un tempo-scuola effettivamente formativo;
- rafforzare la cittadinanza attiva e consapevole delle nuove generazioni;
- offrire uno strumento riconosciuto di prevenzione di comportamenti a rischio, devianti o violenti;
- rispondere concretamente alla crescente emergenza di salute mentale tra adolescenti e giovani adulti;
- valorizzare una figura professionale, lo psicologo scolastico, già presente ma oggi sotto-utilizzata nella maggior parte degli istituti.

Il modello non incide in alcun modo sulla disciplina dell'insegnamento della religione cattolica, che resta pienamente garantito, nella sua natura facoltativa, a chi intenda avvalersene.

Legislazione nazionale vigente

Normativa di riferimento

- Costituzione italiana — artt. 3, 7, 33 e 34;
- legge 25 marzo 1985, n. 121, di ratifica dell'Accordo di revisione del Concordato lateranense (art. 9, punto 2 — facoltatività dell'IRC);

- circolari ministeriali nn. 129, 130 e 131 del 1986, che disciplinano oggi l'attività alternativa;
- legge 20 agosto 2019, n. 92, istitutiva dell'insegnamento trasversale dell'educazione civica;
- Corte costituzionale, sentenza n. 203/1989 e ordinanza n. 13/1991, sui limiti dell'obbligo statale in materia di attività alternativa. (Normattiva; Corte costituzionale)

Modifiche legislative necessarie

Occorrerebbe:

- istituire formalmente l'insegnamento «Educazione alla cittadinanza, alla salute e alle relazioni» in luogo dell'attuale attività alternativa priva di contenuti definiti;
- definire per legge contenuti minimi, orario e criteri di valutazione, oggi assenti;
- prevedere il coinvolgimento prioritario degli psicologi scolastici e la formazione obbligatoria del personale incaricato;
- demandare a un decreto ministeriale l'adozione di linee guida nazionali entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge.

Si tratta di un intervento che non richiede alcuna modifica del Concordato né una revisione dell'Intesa con la Santa Sede: agisce esclusivamente sul versante, oggi lacunoso, dell'attività alternativa già prevista dall'ordinamento.

Copertura economica

A. Personale docente e psicologico

Stima: la spesa annua per il personale varia in funzione del modello organizzativo adottato dalle scuole, da un minimo di circa 56 milioni di euro (gruppi accorpati fra classi parallele) a un massimo di circa 250 milioni di euro (un gruppo per singola classe). Lo scenario intermedio, corrispondente a un accorpamento parziale già praticato dalle scuole meglio organizzate, si colloca in un ordine di 70-100 milioni di euro annui.

Copertura attraverso un limite di spesa di 90 milioni di euro annui, garantito da:

- riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi (SAD), quantificati in circa 22,4 miliardi di euro nel 2025, di cui circa 20 miliardi riformabili a livello nazionale — quota utilizzata: 45 milioni di euro annui;
- incremento vincolato del Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa (FMOF) — il fondo contrattuale da 847 milioni di euro annui con cui il MIM paga già oggi le ore eccedenti del personale scolastico — sullo stesso modello già utilizzato per «Agenda Sud» e per la continuità didattica nelle piccole isole: quota utilizzata 45 milioni di euro annui.

I costi una tantum per la formazione del personale e l'elaborazione delle linee guida (circa 4,5 milioni di euro nell'anno di avvio) sono finanziati a valere sulle risorse già esistenti del Programma nazionale «Scuola e competenze» 2021-2027 (FSE+, dotazione complessiva di circa 3,8 miliardi di euro, attivo fino al 2027), senza necessità di nuova copertura.

Una clausola di salvaguardia (ex art. 17, comma 12-bis, legge 196/2009) consente il monitoraggio e la rimodulazione automatica delle risorse; qualora la ricognizione amministrativa indicasse un fabbisogno superiore, il Governo dovrà individuare le risorse aggiuntive con un successivo provvedimento legislativo munito di propria copertura.

B. Formazione del personale e linee guida

Stima: formazione iniziale del personale incaricato, elaborazione delle linee guida ministeriali e predisposizione dei materiali didattici nazionali.

Costo stimato: 3-4,5 milioni di euro una tantum nell'anno di avvio, con un aggiornamento annuo più contenuto negli anni successivi (0,5-1 milione di euro).

Costo complessivo

Tra 60 e 105 milioni di euro nell'anno di avvio (scenario organizzativo intermedio), fino a un massimo di circa 250 milioni di euro annui nello scenario meno efficiente — pari, in ogni caso, a una quota contenuta della spesa pubblica già destinata all'istruzione religiosa e all'attività alternativa (quasi 791 milioni di euro nel bilancio di previsione 2026), con ritorni attesi in termini di prevenzione, salute mentale e coesione sociale.

Opportunità politica

Un consenso più definito che trasversale

A differenza di misure pienamente trasversali come l'apertura estiva delle scuole, una riforma che incide — pur senza intaccarla — sulla materia dell'insegnamento della religione cattolica si colloca più vicino alle sensibilità dell'area laica, civica e di centrosinistra. Non è una misura a consenso garantito su tutto l'arco parlamentare, ma ciò non ne riduce il valore politico, anzi ne definisce con più realismo il campo di alleanze naturali:

- area civica, riformista e di centrosinistra, per la laicità dello Stato e l'attenzione alle disuguaglianze educative;
- ordine degli psicologi e associazioni per la salute mentale giovanile, per la valorizzazione della figura professionale;
- associazioni per la parità di genere e la prevenzione della violenza, per i contenuti di educazione affettiva;
- associazioni laiche e per la libertà di scelta educativa, per il superamento di un vuoto normativo di quarant'anni.

Su contenuti come prevenzione delle dipendenze, contrasto alla dispersione è possibile costruire convergenze anche con aree di cdx attente al tema della sicurezza e del benessere degli adolescenti, pur restando la misura nel suo complesso più identificata con il campo civico-progressista.

Valutazione strategica

Questa proposta può diventare una misura identitaria per Progetto Civico, perché unisce tre elementi difficilmente contestabili: la qualità dell'offerta formativa per centinaia di migliaia di studenti oggi privi di un'alternativa reale, la risposta a un'emergenza di salute mentale giovanile ampiamente documentata, e il pieno rispetto della libertà religiosa.

PROPOSTA SCUOLA APERTA, COMPETENZE PER LA VITA

Piano nazionale per il contrasto al divario educativo e l'introduzione dell'educazione finanziaria come disciplina curricolare

Premessa

La scuola italiana deve tornare ad essere il principale motore di mobilità sociale del Paese. Oggi, tuttavia, il sistema scolastico presenta tre criticità strutturali:

- il progressivo ampliamento del divario educativo tra studenti provenienti da contesti socioeconomici differenti;
- una sospensione estiva tra le più lunghe d'Europa, che accentua la perdita di apprendimenti ("summer learning loss"), penalizzando soprattutto gli studenti più fragili;
- la sostanziale assenza di un percorso sistematico di alfabetizzazione economica e finanziaria, nonostante tali competenze siano ormai indispensabili per esercitare una cittadinanza pienamente consapevole.

Progetto Civico Italia propone una riforma non ideologica, ma pragmatica, che rafforzi la scuola come presidio educativo, sociale e civico.

Piano Nazionale "Scuole Aperte"

Contenuti della proposta

Le scuole restano aperte durante i mesi estivi, senza modificare il calendario scolastico obbligatorio né introdurre lezioni curriculari aggiuntive.

L'apertura riguarda esclusivamente attività facoltative finanziate dallo Stato.

Le attività comprendono:

- recupero degli apprendimenti;
- laboratori STEM;
- laboratori artistici;
- sport;
- musica;
- lettura;
- educazione civica;
- cittadinanza digitale;
- orientamento;
- educazione ambientale;

- attività con il Terzo Settore;
- collaborazione con università, associazioni sportive e culturali.

Le scuole diventano così presidi educativi di quartiere.

Priorità territoriali

Le risorse vengono assegnate privilegiando:

- aree interne;
- periferie urbane;
- territori con elevata dispersione scolastica;
- Comuni con maggiore vulnerabilità sociale;
- quartieri caratterizzati da maggiore povertà educativa.

Finalità

La misura consente di:

- ridurre il "learning loss" estivo;
- favorire la conciliazione famiglia-lavoro;
- sostenere gli studenti con maggiori difficoltà;
- utilizzare pienamente gli edifici scolastici;
- rafforzare il ruolo della scuola come presidio civico.

Il modello valorizza e rende strutturale l'esperienza del Piano Estate, già finanziato negli ultimi anni dal Ministero dell'Istruzione e del Merito.

Educazione finanziaria materia obbligatoria

Principio

L'attuale impostazione dell'educazione finanziaria come parte dell'educazione civica rappresenta un primo passo, ma risulta insufficiente per assicurare competenze realmente spendibili nella vita quotidiana. La Legge n. 92/2019 già include esplicitamente educazione finanziaria, assicurativa, previdenziale, risparmio e investimento tra i contenuti dell'educazione civica.

Si propone pertanto:

- introduzione dell'Educazione Finanziaria quale disciplina autonoma;
- docente dedicato;
- voto autonomo;
- curriculum verticale dalla scuola primaria alla secondaria di secondo grado.

Legislazione nazionale vigente

La proposta si inserisce nel quadro normativo vigente prevedendo modifiche puntuali.

Normativa di riferimento

- Costituzione italiana
 - art. 3
 - art. 33
 - art. 34
- D.Lgs. 297/1994 (Testo Unico della scuola)
- DPR 275/1999 (Autonomia scolastica)
- Legge 107/2015 ("Buona Scuola")
- Legge 92/2019 sull'educazione civica, che già ricomprende l'educazione finanziaria tra gli obiettivi dell'insegnamento trasversale. ([Normattiva](#))

Modifiche legislative necessarie

Occorrerebbe:

- istituire formalmente la disciplina "Educazione finanziaria";
- definire il relativo monte ore;
- prevedere il reclutamento e la formazione dei docenti;
- rendere permanente un Piano nazionale "Scuole Aperte", oggi realizzato prevalentemente tramite finanziamenti straordinari e progettuali. ([News Istruzione](#))

Copertura economica

A. Scuole Aperte

Si propone un Fondo Nazionale permanente.

Stima

- circa **400 milioni di euro annui**.

Copertura attraverso:

- rifinanziamento del Fondo per il contrasto alla dispersione scolastica;
- utilizzo delle risorse del Programma Nazionale Scuola 2021-2027 e dei fondi europei destinati all'inclusione e al contrasto della povertà educativa;
- compartecipazione di Regioni ed enti locali;
- partenariati con Terzo Settore e fondazioni.

Educazione finanziaria

Stima

- formazione docenti;
- nuovi materiali didattici;
- aggiornamento dei curricula.

Costo stimato:

150-200 milioni di euro annui.

Le risorse potrebbero provenire da:

- Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche;
- razionalizzazione di progetti frammentati già finanziati;
- programmi europei per le competenze e il capitale umano.

Costo complessivo

Tra **550 e 600 milioni di euro annui**, pari a una quota molto contenuta della spesa pubblica per l'istruzione, con ritorni attesi in termini di riduzione della dispersione, aumento delle competenze e maggiore inclusione sociale.

Opportunità politica

Dal punto di vista strategico la proposta presenta diversi elementi di forza.

Ampia trasversalità

Può raccogliere consenso:

- nel centrodestra, per la valorizzazione del merito, della cultura economica e del rapporto scuola-lavoro;
- nel centrosinistra, per il contrasto alle disuguaglianze e alla povertà educativa;
- nell'area civica e riformista, per il carattere pragmatico e non ideologico.

Forte consenso sociale

Intercetta le esigenze di:

- famiglie;
- studenti;
- amministrazioni comunali;
- imprese;
- fondazioni bancarie;

- associazioni educative;
- Terzo Settore.

Valutazione strategica

Questa proposta ha il potenziale per diventare una delle misure-bandiera del programma di **Progetto Civico Italia**, perché unisce tre priorità oggi difficilmente contestabili: il contrasto alle disuguaglianze educative, il sostegno concreto alle famiglie e la formazione di competenze economiche essenziali per affrontare la vita adulta. La combinazione di "scuole aperte" ed "educazione finanziaria" costruisce una narrazione coerente: una scuola che non si limita a trasmettere conoscenze, ma accompagna gli studenti nello sviluppo delle competenze necessarie per essere cittadini autonomi, responsabili e capaci di partecipare pienamente alla vita economica e sociale del Paese.

Proposta Minori Sicuri: Strategia nazionale per la tutela dei minori nello spazio digitale e fisico

Premessa

La protezione dei minori deve essere ripensata tenendo conto della continuità tra vita online e vita quotidiana. Nell'ambiente digitale le minacce sono spesso difficili da riconoscere: possono svilupparsi attraverso una conversazione apparentemente innocua, un contenuto suggerito automaticamente o l'utilizzo improprio di un'immagine pubblicata senza particolari cautele.

Questo aspetto è particolarmente rilevante perché bambini e adolescenti si trovano ancora in una fase di sviluppo cognitivo ed emotivo. Non sempre dispongono degli strumenti necessari per riconoscere una manipolazione, valutare l'attendibilità di un interlocutore o comprendere le conseguenze future della diffusione di dati e immagini personali.

La responsabilità delle famiglie rimane essenziale, ma non può rappresentare la principale risposta a fenomeni che coinvolgono piattaforme globali, sistemi algoritmici e reti criminali. Attribuire al singolo genitore o al minore l'onere di prevenire rischi generati all'interno di sistemi tecnologici complessi finisce per spostare la responsabilità verso il soggetto più debole e ridurre quella degli operatori che progettano e gestiscono tali ambienti.

Le piattaforme digitali traggono valore economico dai contenuti prodotti dagli utenti e dal tempo trascorso sui servizi. È quindi ragionevole che siano tenute a prevenire i rischi prevedibili derivanti dal loro funzionamento. La sicurezza dei minori deve diventare un requisito strutturale della progettazione dei servizi, secondo il principio della "sicurezza fin dalla progettazione", o safety by design.

La proposta intende quindi introdurre una riforma organica che coordini la tutela dei minori nello spazio digitale e in quello fisico, intervenendo sui principali punti nei quali possono essere esposti a sfruttamento, manipolazione o acquisizione indebita della loro immagine.

Contesto

Minori, adescamento ed esposizione a contenuti dannosi

Un primo profilo riguarda l'adescamento online, o grooming. Il contatto con un adulto può iniziare all'interno di un social network, di una piattaforma di messaggistica o di un ambiente di gioco e svilupparsi progressivamente fino alla richiesta di immagini intime, al ricatto o ad altre forme di abuso.

La difficoltà sta proprio nella gradualità del comportamento. La manipolazione può essere costruita nel tempo e risultare poco riconoscibile per un adolescente, soprattutto quando l'interlocutore si presenta come un coetaneo o riesce a conquistare la sua fiducia.

Un secondo rischio deriva dal funzionamento delle piattaforme. I sistemi di raccomandazione selezionano i contenuti sulla base del comportamento dell'utente e possono accentuare progressivamente determinati interessi. Per un adolescente questo può significare un'esposizione crescente a pornografia, violenza, autolesionismo, misoginia o contenuti estremisti.

Anche il fenomeno della manosfera, nelle sue componenti più radicali, mostra come insicurezze e difficoltà tipiche dell'adolescenza possano essere intercettate da comunità che propongono rappresentazioni ostili delle donne e modelli relazionali fondati sul dominio.

Il problema non è attribuire ai social network un rapporto automatico di causa ed effetto rispetto alla radicalizzazione. Occorre invece riconoscere che sistemi costruiti per massimizzare l'attenzione possono amplificare contenuti progressivamente più estremi, soprattutto quando l'utente mostra interesse verso di essi.

Sharenting e sfruttamento dell'immagine del minore

Una parte consistente dell'esposizione digitale dei bambini deriva dalle immagini pubblicate dagli adulti.

Lo sharenting, cioè la condivisione online di fotografie e informazioni sui figli da parte dei genitori, può creare nel tempo un'identità digitale del minore costruita prima che questi sia in grado di esprimere una scelta consapevole.

Una volta pubblicata, l'immagine può essere copiata, archiviata e ridistribuita fuori dal contesto originario. Il rischio aumenta quando alle fotografie vengono associate informazioni che consentono di ricostruire abitudini, luoghi frequentati o altri elementi della vita quotidiana.

Una disciplina specifica deve riguardare anche il kidfluencing, ossia l'utilizzo sistematico dell'immagine del bambino all'interno di attività che generano ricavi. Quando la presenza del minore diventa parte del modello economico di un account, la sua tutela non può dipendere esclusivamente dalle scelte del genitore.

Le immagini pubblicate in contesti ordinari possono inoltre essere raccolte e utilizzate per finalità sessuali, entrando nei circuiti del **CSAM**, Child Sexual Abuse Material, cioè materiale di abuso sessuale su minori (termine da preferire rispetto a pedopornografia o materiale pedopornografico perché il termine pornografia presuppone il consenso del soggetto ad essere ritratto).

Intelligenza artificiale generativa e deepfake

L'intelligenza artificiale generativa ha ulteriormente ampliato questo rischio.

Una fotografia ordinaria può essere trasformata artificialmente in un contenuto sessualmente esplicito attraverso sistemi di generazione di immagini, tecniche di deepfake o applicazioni di nudification, che simulano la nudità della persona raffigurata.

Il fatto che il contenuto sia artificiale non elimina il danno. L'immagine può essere utilizzata per umiliare, ricattare o perseguire il minore e può continuare a circolare anche dopo la sua rimozione dalla fonte originaria.

Diventa quindi necessario proteggere maggiormente le fotografie originali, perché possono costituire il materiale di partenza per successive manipolazioni.

Smart glasses e acquisizione delle immagini nello spazio fisico

Le nuove tecnologie modificano anche le modalità con cui le immagini possono essere acquisite.

Gli smart glasses, cioè occhiali dotati di videocamera e connessione come i Rayban Meta, rendono meno evidente e quindi più insidioso il momento della registrazione rispetto all'utilizzo tradizionale di uno smartphone o di una macchina fotografica. Questo pone un problema specifico nei luoghi frequentati prevalentemente da minori o caratterizzati da una particolare aspettativa di riservatezza.

La disciplina deve quindi individuare ambienti nei quali l'utilizzo delle funzioni di registrazione di questi dispositivi debba essere vietato o sottoposto a limiti più rigorosi.

Un problema analogo riguarda gli archivi delle videocamere installate legittimamente per ragioni di sicurezza. Le strutture che conservano immagini di minori devono adottare standard superiori di protezione, sia rispetto agli accessi del personale sia rispetto alla sicurezza informatica.

Proposta

Una riforma organica

La proposta affronta questi rischi attraverso un unico pacchetto di misure.

Prevede una limitazione dell'accesso autonomo ai social network prima dei 16 anni, attribuendo alle piattaforme la responsabilità della verifica dell'età e utilizzando sistemi che riducano al minimo la raccolta di dati personali.

Introduce poi specifici obblighi di sicurezza delle immagini dei minori fin dalla progettazione, applicabili anche quando il contenuto è pubblicato da un adulto. Le piattaforme dovranno adottare cautele sulla geolocalizzazione, sulla possibilità di scaricare i contenuti, sui commenti e sui sistemi di raccomandazione, con particolare attenzione ai comportamenti anomali degli utenti.

La riforma disciplina inoltre lo sharenting e il kidfluencing, rafforzando il diritto del minore alla propria immagine e prevedendo garanzie specifiche quando la sua esposizione genera un vantaggio economico.

Sul piano della prevenzione vengono previste campagne nazionali e percorsi di educazione digitale rivolti ai minori e agli adulti di riferimento, con particolare attenzione all'adescamento, al ricatto sessuale, ai contenuti manipolati tramite intelligenza artificiale e ai rischi legati alla diffusione delle immagini.

Nello spazio fisico vengono introdotti limiti all'utilizzo di smart glasses e dispositivi analoghi nei luoghi a maggiore presenza di minori.

Infine, per le strutture che utilizzano sistemi di videosorveglianza, viene previsto un regime di sicurezza rafforzata. L'estrazione dei filmati contenenti minori dovrà essere sottoposta al "principio delle quattro mani", richiedendo l'intervento di due operatori autorizzati e la registrazione formale dell'operazione. Il Garante per la protezione dei dati personali e l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale dovranno esercitare funzioni coordinate rispettivamente sulla correttezza del trattamento e sulla sicurezza tecnica dei sistemi.

La ratio della proposta è attribuire la responsabilità a chi dispone concretamente degli strumenti per prevenire il rischio. La tutela del minore deve quindi accompagnare la sua immagine e la sua identità lungo l'intero percorso, dalla raccolta alla pubblicazione, dalla circolazione online alla conservazione negli archivi digitali.

Limiti e fruizione dell'accesso ai social network ai minori

La proposta prevede che le piattaforme social caratterizzate dalla presenza di profili personali, diffusione di contenuti, possibilità di contatto con sconosciuti e sistemi algoritmici di raccomandazione **non consentano la creazione o il mantenimento di account da parte di utenti che non abbiano compiuto 16 anni**. La responsabilità dell'accertamento dell'età ricadrebbe sulla **piattaforma**, senza introdurre sanzioni nei confronti del minore o della famiglia.

Il riferimento è il **modello australiano**, adattato però al quadro europeo sulla verifica dell'età. L'obiettivo è evitare che la tutela dei minori comporti una raccolta indiscriminata di documenti e dati personali: la piattaforma dovrebbe ricevere, per quanto possibile, soltanto l'attestazione del superamento della soglia anagrafica richiesta, senza acquisire informazioni ulteriori non necessarie.

La disciplina deve tuttavia riguardare **anche gli ambienti digitali che, pur non essendo formalmente social network, permettono ai minori di entrare in contatto con utenti sconosciuti**. Forum, videogiochi online e piattaforme con chat o funzioni social possono rappresentare un punto di accesso particolarmente difficile da controllare per le famiglie, perché la conversazione nasce all'interno di un'attività percepita come ludica e può successivamente essere trasferita verso canali privati meno controllabili.

Per questi servizi non sarebbe necessario introdurre lo stesso divieto previsto per i social network, ma dovrebbero essere **imposti specifici standard di sicurezza quando l'utente è minorenne**. L'account dovrebbe essere collegato a un'identità e a un'età verificate, pur potendo continuare a utilizzare pubblicamente uno pseudonimo: l'anonimato verso gli altri giocatori può infatti avere una funzione di protezione della privacy, mentre non dovrebbe essere possibile essere anonimi nei confronti della piattaforma che gestisce il servizio.

Le chat destinate o accessibili ai minori dovrebbero inoltre **impedire automaticamente la condivisione di numeri di telefono, indirizzi e-mail, identificativi di altri servizi di messaggistica, collegamenti a profili social e altri dati idonei a trasferire rapidamente la conversazione fuori dall'ambiente protetto**. Analoghe limitazioni dovrebbero essere applicate all'invio di immagini o file quando l'età dell'utente o le caratteristiche del servizio rendano particolarmente elevato il rischio di adescamento.

Le piattaforme dovrebbero mettere a disposizione sistemi di segnalazione immediatamente riconoscibili e una funzione interna di assistenza dedicata ai minori, facilmente raggiungibile senza dover navigare tra procedure complesse. Nei casi più delicati il servizio dovrebbe indirizzare l'utente verso canali pubblici o qualificati di assistenza e consentire la conservazione delle informazioni necessarie alla successiva segnalazione alle autorità competenti.

Una parte degli obblighi dovrebbe riguardare anche la prevenzione. Social network, videogiochi e piattaforme con funzioni di comunicazione utilizzate in misura significativa da minorenni dovrebbero **destinare periodicamente spazi interni gratuiti a campagne istituzionali sull'adescamento online**, sul ricatto sessuale e sui comportamenti da adottare quando uno sconosciuto chiede di spostare la conversazione su un altro servizio o di condividere immagini personali. Gli avvisi dovrebbero essere brevi, comprensibili e integrati nell'esperienza d'uso, evitando che la sensibilizzazione venga relegata a informative che i ragazzi difficilmente consulteranno.

La finalità della misura non è impedire ai minori di utilizzare Internet o di partecipare ad attività di gioco online, ma distinguere tra ambienti e livelli di rischio diversi. Dove esistono contatto con sconosciuti, comunicazioni private o possibilità di trasferire rapidamente la relazione al di fuori della piattaforma, **il gestore deve assumere obblighi di prevenzione proporzionati alla vulnerabilità dell'utente**. La sicurezza non può dipendere dalla capacità di un adolescente di riconoscere autonomamente un tentativo di adescamento: deve essere sostenuta dall'architettura stessa del servizio.

Contenuti online, algoritmi e protezione rafforzata dei minori

Il limite dei 16 anni non può esaurire la strategia di protezione. **È realistico prevedere che una parte dei minori riuscirà comunque ad accedere alle piattaforme dichiarando un'età diversa, utilizzando account di terzi o aggirando i sistemi di verifica.** La legge deve quindi prevedere un secondo livello di sicurezza, capace di proteggere il minore anche quando il controllo sull'accesso non ha funzionato.

Le piattaforme dispongono già di strumenti automatizzati per classificare i contenuti e utilizzano segnali comportamentali per personalizzare i sistemi di raccomandazione, individuare utenti minorenni o account considerati sospetti e modulare le interazioni consentite. Meta, ad esempio, sostiene di utilizzare già sistemi per limitare i contatti tra adolescenti e adulti ritenuti potenzialmente sospetti e nel 2025 dovrebbe aver esteso alcune protezioni agli account gestiti da adulti che pubblicano prevalentemente immagini di bambini.

La proposta utilizza queste capacità tecniche per uno scopo diverso: **se una piattaforma è in grado di riconoscere ciò che interessa all'utente per decidere quali contenuti mostrargli, deve utilizzare la stessa capacità di profilazione per ridurre i rischi prevedibili per i minori.**

La prima forma di tutela riguarda ciò che viene mostrato al ragazzo. Qualora la piattaforma sappia che l'utente è minorenne oppure disponga di elementi sufficienti per ritenerlo tale, deve applicare automaticamente un ambiente di navigazione protetto, anche se l'account risulta formalmente registrato come appartenente a un adulto. I sistemi di raccomandazione non dovrebbero poter proporre o amplificare contenuti pornografici, violenza, materiale che promuove autolesionismo o disturbi alimentari, né percorsi di contenuti capaci di condurre progressivamente verso comunità misogine, estremiste o radicalizzanti. Le Linee guida della Commissione europea sulla protezione dei minori ai sensi del Regolamento europeo sui servizi digitali, il Digital Services Act, individuano già

nei sistemi di raccomandazione uno dei principali ambiti sui quali le piattaforme devono intervenire per garantire un elevato livello di sicurezza dei minori.

La seconda forma di tutela riguarda **ciò che accade ai contenuti prodotti dal minore o che raffigurano un minore**. Oggi le piattaforme analizzano automaticamente immagini e video per finalità di moderazione, classificazione e raccomandazione. La proposta prevede che, quando tali sistemi individuano con sufficiente affidabilità la presenza di un minore, il contenuto venga contrassegnato internamente come soggetto a un regime di sicurezza rafforzato, senza che ciò richieda necessariamente l'identificazione biometrica della persona raffigurata.

Questa classificazione dovrebbe comportare l'eliminazione dei dati di geolocalizzazione non necessari, la disattivazione del download diretto o della cattura con screenshot o screen recorders quando tecnicamente possibile, maggiori limitazioni alla ricondivisione del contenuto e protezioni contro l'estrazione massiva. Per le immagini a maggiore rischio potrebbero essere utilizzati sistemi di marcatura digitale o altre soluzioni che rendano più semplice individuare successive copie o diffusioni abusive. L'obiettivo non è impedire qualsiasi acquisizione materiale di un'immagine, risultato tecnicamente impossibile in senso assoluto, ma rendere significativamente più difficile la raccolta sistematica e automatizzata di contenuti raffiguranti minori.

La protezione deve riguardare soprattutto la **riproposizione algoritmica**. Una fotografia pubblicata da un adolescente o da un adulto non dovrebbe essere suggerita indiscriminatamente a utenti estranei soltanto perché genera un elevato livello di visualizzazioni, salvataggi o tempo di permanenza. Proprio questi indicatori sono utilizzati dalle piattaforme per comprendere gli interessi degli utenti e determinare quali contenuti proporre successivamente.

La legge dovrebbe quindi imporre che i contenuti raffiguranti minori siano esclusi o fortemente limitati nelle raccomandazioni rivolte a profili adulti che manifestano pattern di fruizione anomali rispetto a quel tipo di materiale. Non si tratterebbe di classificare come pericolosa una persona sulla base del sesso, dell'età o di altre caratteristiche personali, ma di considerare il comportamento che la piattaforma stessa registra: concentrazione reiterata su account che mostrano minori, salvataggi seriali, visualizzazioni particolarmente prolungate, commenti sessualizzati, tentativi frequenti di entrare in contatto con account minorili o collegamenti con altri account già limitati per condotte analoghe.

L'utilizzo di questi segnali non rappresenterebbe una capacità completamente nuova. Le piattaforme già impiegano informazioni comportamentali per personalizzare il servizio e alcune utilizzano già indicatori di rischio per limitare le possibilità di contatto tra adulti sospetti e adolescenti. La proposta chiede che questa capacità venga utilizzata sistematicamente anche **per impedire che il sistema di raccomandazione diventi uno strumento attraverso il quale individuare e raccogliere contenuti di minori**.

In questo modo viene introdotto un principio di sicurezza dell'immagine del minore fin dalla progettazione, o Child Image Safety by Design: il contenuto che raffigura un bambino o un adolescente non viene considerato dalla piattaforma esclusivamente in funzione della

capacità di generare interazioni, ma viene sottoposto a un livello di protezione proporzionato alla vulnerabilità del soggetto rappresentato.

CONTROLLI E POSSIBILE REVISIONE DEL QUADRO NORMATIVO

Controlli indipendenti sui sistemi di raccomandazione

Questi obblighi non possono essere affidati esclusivamente all'autovalutazione delle imprese. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, AGCOM, nell'ambito delle competenze attribuite dal Digital Services Act, dovrebbe poter verificare il funzionamento concreto dei sistemi di raccomandazione e delle misure adottate per la protezione dei minori.

I controlli dovrebbero comprendere test mediante account sperimentali, costruiti per verificare quale percorso di contenuti venga proposto a un utente minorenne o a un adulto che manifesti progressivamente un interesse anomalo per contenuti raffiguranti bambini. In questo modo sarebbe possibile accertare se le protezioni dichiarate dalle piattaforme funzionino realmente oppure se, al contrario, il sistema finisca per rafforzare il comportamento osservato proponendo quantità crescenti dello stesso materiale.

Le piattaforme di maggiori dimensioni dovrebbero infine pubblicare periodicamente dati specifici sull'esposizione dei minori a contenuti dannosi e sulla circolazione algoritmica delle immagini che li raffigurano, indicando le misure adottate e i risultati degli interventi. La trasparenza è necessaria perché il rischio non può essere valutato soltanto sulla base del numero di contenuti rimossi: occorre comprendere **quali contenuti vengono amplificati, a quali utenti vengono proposti e quali caratteristiche del sistema ne hanno favorito la diffusione**.

Il principio è che la profilazione non possa funzionare in una sola direzione. Se viene utilizzata per capire con grande precisione che cosa trattiene un utente sulla piattaforma e massimizzare il suo coinvolgimento, deve essere utilizzata con altrettanta efficacia per riconoscere quando quel comportamento crea un rischio concreto per un minore.

Prevenzione e campagne pubbliche

La strategia dovrebbe comprendere una campagna nazionale permanente sul materiale di abuso sessuale su minori, sull'adescamento online, sul ricatto sessuale e sui rischi dello sharenting.

Una fotografia pubblicata non rimane necessariamente una fotografia. Può essere copiata, archiviata, associata ad altri dati e trasformata mediante intelligenza artificiale.

La campagna dovrebbe raggiungere non soltanto i ragazzi, ma anche genitori, società sportive, pediatri, scuole, associazioni, educatori e creator.

L'educazione digitale scolastica dovrebbe comprendere anche fenomeni relativamente nuovi come i falsi contenuti sessuali prodotti mediante intelligenza artificiale, le applicazioni

che simulano la nudità, il grooming, cioè l'adescamento online, e la sextortion, ossia il ricatto basato sul possesso o sulla minaccia di diffusione di immagini intime.

Sharenting, Kidfluencing e diritto all'immagine

Lo sharenting, termine con cui si indica la pubblicazione abituale online di immagini e informazioni relative ai figli da parte dei genitori, non deve essere trattato soltanto come questione di educazione familiare.

La legge dovrebbe chiarire che l'immagine del figlio non costituisce un bene di cui il genitore possa disporre liberamente. L'esercizio della responsabilità genitoriale implica, al contrario, il dovere di proteggerne la riservatezza e la futura identità digitale.

Prendendo come riferimento la disciplina francese, i genitori dovrebbero esercitare congiuntamente le decisioni più rilevanti relative alla pubblicazione delle immagini e coinvolgere progressivamente il minore secondo età e maturità.

Dovrebbero inoltre essere individuate alcune categorie particolarmente sensibili per le quali la pubblicazione pubblica è vietata o fortemente limitata: immagini di nudità o seminudità in contesti intimi, fotografie durante il bagno o il cambio degli abiti, condizioni sanitarie particolarmente delicate, situazioni umilianti oppure contenuti che, combinati con altre informazioni, rendano facilmente ricostruibili abitazione, scuola o spostamenti abituali. Il minore dovrebbe inoltre poter chiedere autonomamente, raggiunta un'età adeguata, la rimozione di fotografie e video pubblicati precedentemente dai genitori.

Tutela economica dei minori nel kidfluencing

La disciplina sul kidfluencing dovrebbe inserirsi nel quadro italiano già esistente sul lavoro minorile nelle attività artistiche, pubblicitarie e dello spettacolo, estendendone le garanzie alle attività digitali nelle quali la presenza del minore assume un valore economico riconoscibile. L'obiettivo non è creare una categoria separata di "minore influencer", ma applicare al lavoro digitale le stesse tutele già previste per il minore lavoratore, aggiungendo una protezione patrimoniale oggi insufficiente.

Un riferimento particolarmente utile è il modello adottato in Minnesota, che considera il minore titolare dei proventi economicamente attribuibili alla sua presenza nei contenuti digitali. La normativa impone obblighi di registrazione dei contenuti nei quali compare il minore, dei ricavi generati e delle somme accantonate, e prevede che tali somme siano custodite in un conto vincolato fino alla maggiore età. Per i bambini più piccoli la tutela è particolarmente forte: quando il contenuto commerciale è prodotto dall'adulto ma il minore ne costituisce il soggetto economicamente rilevante, i proventi riferibili alla sua presenza sono attribuiti direttamente a lui. **Il principio di fondo è che il valore creato dall'immagine del bambino non può essere considerato automaticamente reddito del genitore solo perché il contratto o l'account sono formalmente intestati all'adulto.**

Su questa base, la proposta italiana dovrebbe stabilire che, quando la presenza, l'immagine, la voce o elementi della vita privata di un minore contribuiscono in **misura economicamente apprezzabile alla produzione di ricavi di un contenuto digitale, la**

quota corrispondente appartiene al minore, indipendentemente dal soggetto al quale risultino intestati il contratto, l'account, la sponsorizzazione o il pagamento.

La disciplina lavoristica resterebbe quella italiana: autorizzazione quando prevista, tutela della salute e dello sviluppo psicofisico, compatibilità con la frequenza scolastica, limiti ai tempi di attività e controlli dell'Ispettorato nazionale del lavoro. A queste garanzie verrebbe aggiunta una disciplina specifica dei proventi.

La parte più importante riguarda il pagamento. Quando il compenso proviene da una **piattaforma, da un marchio, da un'agenzia pubblicitaria, da uno sponsor o da altro committente professionale**, il soggetto pagatore deve essere tenuto a versare **direttamente** la quota spettante al minore su un conto vincolato intestato allo stesso. Il genitore non dovrebbe quindi ricevere l'intero compenso per poi trasferirne una parte al figlio: la separazione patrimoniale deve avvenire alla fonte.

Il gestore dell'account dovrebbe inoltre mantenere una contabilità separata dei contenuti nei quali compare il minore, dei ricavi collegati e degli importi attribuiti al figlio. Le somme depositate resterebbero indisponibili fino alla maggiore età, salvo utilizzi eccezionali autorizzati esclusivamente nell'interesse del minore.

Immagini dei minori acquisite da soggetti terzi

Un ulteriore ambito della strategia riguarda le immagini dei minori che non vengono prodotte né dagli stessi ragazzi né dai loro genitori, ma da soggetti terzi. In questi casi occorre distinguere due situazioni diverse: da un lato l'acquisizione intenzionale e non autorizzata di immagini mediante dispositivi che rendono la registrazione poco percepibile; dall'altro la raccolta lecita di immagini per finalità di sicurezza, che può comunque generare rischi successivi in caso di accessi abusivi, sottrazione dei filmati o utilizzo improprio da parte del personale autorizzato.

La tutela deve quindi intervenire in due momenti distinti. Nel primo caso occorre limitare la possibilità stessa di acquisire immagini dei minori in determinati contesti; nel secondo è necessario rendere più sicura la conservazione e impedire che materiale raccolto per una finalità legittima possa successivamente essere estratto e utilizzato per scopi diversi.

Smart glasses e acquisizione non percepibile delle immagini

La diffusione di smart glasses e altri dispositivi indossabili dotati di videocamera modifica il rapporto tra chi registra e chi viene ripreso. Quando viene utilizzato uno smartphone, il gesto della registrazione è generalmente riconoscibile; con una videocamera incorporata negli occhiali, invece, una persona può non accorgersi di essere fotografata o filmata.

Questa caratteristica assume particolare rilievo quando il soggetto ripreso è un minore. Il problema non risiede nel dispositivo in sé, né giustifica un divieto generalizzato della tecnologia, ma richiede limiti specifici nei luoghi nei quali la presenza di bambini è prevalente o nei quali esiste una maggiore aspettativa di riservatezza.

La proposta dovrebbe quindi **vietare l'utilizzo di dispositivi di registrazione di smart glasses e dispositivi analoghi** negli asili, nelle scuole, nei centri estivi, nelle strutture pediatriche, nelle comunità educative e durante attività sportive organizzate per minori. La

stessa disciplina dovrebbe applicarsi alle aree gioco delimitate e alle zone di piscine e impianti sportivi destinate specificamente ai bambini. Sarebbe quindi ragionevole consentire ai Comuni di individuare specifiche **zone di tutela rafforzata della privacy dei minori**, nelle quali l'utilizzo di dispositivi indossabili sia vietato.

La disciplina dovrebbe essere accompagnata da sanzioni amministrative effettive, con aggravamento quando la registrazione abbia effettivamente riguardato minori o sia stata realizzata attraverso modalità volte a occultare intenzionalmente l'attività di ripresa. Rimangono naturalmente ferme le eventuali responsabilità civili e penali derivanti dall'utilizzo successivo delle immagini.

Immagini raccolte legittimamente attraverso la videosorveglianza

Una situazione diversa riguarda le immagini acquisite per finalità lecite. Scuole, strutture sanitarie, impianti sportivi e altri soggetti possono infatti ricorrere a sistemi di videosorveglianza quando ne ricorrono i presupposti previsti dalla normativa.

La proposta non mira ad ampliare il ricorso alle telecamere. Il problema riguarda piuttosto la sicurezza degli archivi già legittimamente esistenti. Una struttura frequentata da minori può conservare, anche per periodi relativamente brevi, una quantità molto elevata di immagini che non erano destinate alla pubblicazione e che proprio per questo possono rappresentare un materiale particolarmente sensibile.

Il rischio può derivare da un attacco informatico, da credenziali compromesse o da sistemi non adeguatamente aggiornati. Può però verificarsi anche dall'interno della struttura, quando un operatore autorizzato utilizza le proprie credenziali per copiare un filmato senza che l'estrazione sia realmente necessaria o controllata.

La semplice previsione di obblighi di riservatezza non è sufficiente. È necessario ridurre tecnicamente la possibilità che una singola persona possa sottrarre autonomamente il materiale.

Principio delle quattro mani

Per le strutture che conservano sistematicamente immagini di minori dovrebbe essere introdotto il **principio delle quattro mani**.

L'estrazione, la copia o il trasferimento di un filmato nel quale siano presenti minori non dovrebbe poter essere effettuato da un solo operatore. Il sistema dovrebbe richiedere l'autorizzazione di due soggetti distinti, identificati attraverso credenziali personali e autenticazione forte.

Non si tratterebbe quindi di imporre semplicemente la presenza formale di due dipendenti davanti allo stesso monitor. La doppia autorizzazione dovrebbe essere incorporata tecnicamente nel sistema di videosorveglianza, impedendo l'esportazione fino al completamento della seconda autenticazione.

Ogni operazione dovrebbe inoltre generare automaticamente un verbale digitale che consenta di ricostruire chi ha avuto accesso alle immagini, perché l'estrazione è stata effettuata, quali telecamere e quale intervallo temporale sono stati interessati e a chi il filmato è stato successivamente consegnato.

Al file esportato dovrebbe essere associata un'impronta informatica univoca, in modo da poter verificare successivamente che il contenuto non sia stato modificato e da ricostruirne la provenienza in caso di diffusione non autorizzata.

Standard rafforzati di sicurezza informatica

La particolare sensibilità delle immagini del minore giustifica l'introduzione di standard tecnici più elevati rispetto alla normale gestione di un sistema di videosorveglianza.

I filmati dovrebbero essere cifrati sia durante la conservazione sia quando vengono trasferiti. L'accesso dovrebbe essere consentito soltanto mediante credenziali nominative e autenticazione multifattore. I sistemi dovrebbero impedire l'utilizzo di password predefinite e garantire aggiornamenti periodici dei dispositivi.

Dovrebbero essere disciplinati anche l'accesso remoto, la gestione delle copie di sicurezza, la separazione della rete delle videocamere dagli altri sistemi informatici della struttura e la cancellazione automatica delle immagini una volta trascorso il periodo di conservazione consentito.

Gli accessi anomali o le estrazioni effettuate al di fuori delle procedure previste dovrebbero generare segnalazioni automatiche al responsabile della sicurezza e al responsabile della protezione dei dati.

Controlli del Garante Privacy e dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale

La vigilanza dovrebbe essere suddivisa secondo le competenze delle due autorità.

Il **Garante per la protezione dei dati personali** manterrebbe il controllo sulla legittimità dell'utilizzo delle telecamere, sulle finalità delle riprese, sui tempi di conservazione, sul numero dei soggetti autorizzati e sulle procedure di accesso ed estrazione delle immagini.

All'**Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN)** dovrebbe invece essere attribuita una specifica competenza nella definizione degli standard tecnici minimi applicabili ai sistemi di videosorveglianza delle strutture ad alta presenza di minori. Poiché non tutte queste strutture rientrano oggi automaticamente negli obblighi di cybersicurezza sottoposti alla vigilanza dell'Agenzia, la nuova funzione dovrebbe essere prevista espressamente dalla legge.

Garante e ACN dovrebbero adottare linee guida comuni per individuare le strutture soggette agli obblighi rafforzati, graduando gli adempimenti in funzione del volume delle immagini trattate e della sensibilità dei luoghi.

Per le strutture maggiormente esposte dovrebbero essere previsti controlli periodici. Gli audit dovrebbero verificare la sicurezza dei sistemi e, allo stesso tempo, esaminare il registro delle estrazioni effettuate, in modo da individuare accessi ingiustificati o procedure che consentano ancora al singolo operatore di aggirare il meccanismo della doppia autorizzazione.

OPPORTUNITÀ POLITICA

Questa proposta non nasce dalla convinzione che ogni tecnologia sia pericolosa né che i minori debbano essere esclusi dallo spazio digitale.

Parte invece da una constatazione diversa: **l'utilizzo di strumenti tecnologici è diventato così pervasivo da rendere insufficiente una tutela basata esclusivamente sul consenso, sulla prudenza individuale e sulla responsabilità familiare.**

Un bambino non può controllare l'algoritmo che decide a chi mostrare la sua fotografia. Un genitore non può sapere chi salverà un'immagine pubblicata anni prima. Un ragazzo di tredici anni non dispone necessariamente degli strumenti per riconoscere una progressiva manipolazione online.

L'obiettivo della proposta è quindi costruire un sistema di prevenzione organico, nel quale la protezione del minore accompagna l'intero ciclo di vita dei suoi dati e delle sue immagini, dalla produzione alla diffusione, fino alla conservazione e all'eventuale riutilizzo, distribuendo la responsabilità della tutela dei minori tra tutti i soggetti che dispongono concretamente degli strumenti per prevenire usi illeciti delle piattaforme e delle nuove tecnologie.

PROPOSTA PIANO NAZIONALE HOUSING SOCIALE E PATTO INTERGENERAZIONALE PER L'ABITARE

Premessa

La crisi abitativa non è più un tema d'emergenza settoriale, ma una **questione di sicurezza sociale e di competitività del Paese**. In Italia, la fascia di popolazione più colpita è la cosiddetta **"fascia grigia"**: giovani lavoratori, precari, giovani coppie, famiglie monogenitoriali e studenti che producono redditi insufficienti per sostenere le distorsioni del mercato libero dell'affitto, ma leggermente superiori alle soglie storiche d'accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP).

Con questa proposta, Progetto Civico Italia intende trasformare la risposta pubblica alla casa, passando da una logica assistenziale e frammentata su scala regionale a un **Piano Nazionale di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) e Rigenerazione Urbana ad Invarianza di Suolo**, imperniato sul **principio della premialità intergenerazionale**.

Proposta

1. Rigenerazione e Riuso Prima di Costruire (Zero Consumo di Suolo)

- **Nazionale:** Estensione del modello di recupero/riqualificazione del patrimonio degli enti pubblici (dalle ex ATER/ACER all'Ispettorato Demaniale, Ferrovie, patrimonio pubblico in disuso). Trasformazione di immobili pubblici non residenziali inutilizzati in risorse abitative ERS a canone calmierato.

2. Premialità Intergenerazionale e Co-Housing Solidale

- Riserva statutaria di quote di alloggi ERS ed ERP (fino al **30% nei nuovi bandi nazionali/comunali**) riservate ai **giovani under 35** e alle **giovani coppie**.
- Promozione di progetti nazionali di **Co-Housing Intergenerazionale**: incentivi e premialità di punteggio per giovani che scelgono modalità d'abitare condivise o adiacenti ad anziani, attivando forme di **welfare di vicinato e solidarietà comunitaria** (es. supporto alla spesa, assistenza digitale in cambio di canoni ulteriormente ridotti).

3. Integrazione dei Fondi per l'Autonomia Giovanile e Fondi Nazionali Affitto

- Raccordo diretto tra i contributi statali per l'affitto (es. credito d'imposta per under 31) e la disponibilità fisica degli alloggi ERS riqualificati, garantendo un "canale unico d'accesso" gestito dai Comuni in rete con il Terzo Settore.

4. Digitalizzazione, Anagrafe Unica e Trasparenza

- Creazione della **Piattaforma Digitale Unica del Sistema Abitativo Nazionale (PDUSAN)**, sul modello dell'Osservatorio dell'Emilia-Romagna, per azzerare i debiti informativi, contrastare lo sfitto e monitorare su base annuale il risparmio economico reale generato per le famiglie rispetto al mercato libero.

Quadro della Legislazione Nazionale Vigente in Materia

Per attuare la proposta su scala nazionale, il Piano si inserisce e aggiorna il seguente quadro normativo vigente:

- **Legge 9 dicembre 1998, n. 431** (*Disciplina degli immobili e della locazione*): disciplina i contratti a canone concordato e definisce i criteri generali per l'ERS.
- **D.M. 22 aprile 2008** (*Definizione del concetto di Edilizia Residenziale Sociale*): norma quadro che qualifica l'ERS come servizio di interesse generale e definisce i requisiti degli alloggi.
- **D.L. 28 marzo 2014, n. 47** (*Piano Casa*, conv. in L. 80/2014): reca misure d'emergenza per l'emergenza abitativa e la riqualificazione dell'ERP.
- **D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 / D.Lgs. 36/2023** (*Codice dei Contratti Pubblici*): per la disciplina del Partenariato Pubblico-Privato (PPP) e della finanza di progetto applicata alla rigenerazione urbana.
- **Art. 1, commi 48-50, L. 178/2020** (e s.m.i.): agevolazioni fiscali e garanzie dello Stato sui mutui prima casa per under 36 (Fondo Garanzia Prima Casa).
- **Art. 117 della Costituzione**: la materia dell'edilizia residenziale pubblica riveste carattere concorrente/esclusivo tra Stato (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni - LEP) e Regioni (programmazione e gestione).

Copertura Economica e Sostenibilità Finanziaria

La sostenibilità finanziaria del Piano si basa su un'architettura multilivello che integra fondi pubblici, leve fiscali e capitali privati a impatto sociale (*Social Impact Investments*):

Fonte di Finanziamento	Meccanismo di Ripartizione / Copertura	Stima Risorse Mobilitabili
Fondo Nazionale Abitare Sostenibile (FNAS)	Rifinanziamento e riorganizzazione strutturale dei fondi ex-art. 11 L. 431/98 e conversione delle risorse inutilizzate della coesione.	1,5 Miliardi € / anno
Fondi di Coesione UE (FESR/FSE+)	Destinazione prioritaria dei fondi d'investimento strutturale 2021-2027 per l'efficientamento energetico e la rigenerazione di patrimonio pubblico abbandonato.	3,0 Miliardi € (su base triennale)

Fonte di Finanziamento	Meccanismo di Ripartizione / Copertura	Stima Risorse Mobilitabili
Partenariato Pubblico-Privato (PPP) & Social Housing Funds	Coinvolgimento di Cassa Depositi e Prestiti (CDP - Fondo Investimenti per l'Abitare) e fondi pensione/bancari a rendimento calmierato in cambio di defiscalizzazione.	2,5 Miliardi € di capitale privato ad impatto
Incentivi e Leve Fiscali	Defiscalizzazione IMU e cedolare secca al 5% (rispetto al 10% attuale) per i proprietari privati che convertono immobili sfitti in contratti ERS riservati a giovani under 35.	<i>Invarianza di gettito per emersione da sfitto/sommerso</i>

Opportunità Politica

1. Rottura del Bipolarismo Ideologico:

- o La Sinistra tradizionale propone spesso interventi assistenziali o blocco degli affitti poco sostenibili nel lungo periodo; la Destra predilige la difesa della proprietà privata o condoni edilizi. Questa proposta si inserisce con una **terza via pragmatica**: rigenerazione pubblica, efficientamento, partenariato pubblico-privato e mercati calmierati.

2. Ricomposizione della Frattura Generazionale:

- o La proposta affronta direttamente l'iniquità generazionale, collegando la fascia degli anziani (proprietari o residenti ERP da tutelare dalla solitudine e dall'isolamento) ai giovani (precari sul fronte casa ma risorsa di cura e dinamismo per le comunità).

3. Perno per il Ceto Medio Rurale ed Urbano:

- o La risposta intercetta i bisogni dei lavoratori del ceto medio (insegnanti, infermieri, giovani professionisti) esclusi dalle graduatorie ERP tradizionali ma strozzati dai prezzi delle grandi città e dei poli universitari.

4. Trasparenza e Responsabilità (Accountability):

- o L'istituzione dell'obbligo di rendicontazione annuale al Parlamento sui metri quadri sottratti allo sfitto e sul risparmio netto in euro per famiglia qualifica la proposta come seria, misurabile e orientata ai risultati.

PROPOSTA DI UN MODELLO NAZIONALE DI SICUREZZA URBANA INTEGRATA

Premessa

Progetto Civico Italia promuove una "Sicurezza Urbana Integrata" che unisce diagnosi locali, rigenerazione degli spazi urbani e figure professionali di mediazione sociale. Mettiamo al centro programmi di formazione certificata per operatori e mediatori, linee guida nazionali per le Diagnosi di sicurezza e un fondo quinquennale per finanziare interventi locali di prevenzione e rigenerazione, vincolati a indicatori di risultato e alla partecipazione attiva delle comunità. Questo approccio tutela i cittadini, migliora la qualità della vita e previene la devianza senza stigmatizzare i più deboli.

Obiettivo della proposta è quello di rafforzare un modello nazionale di "sicurezza urbana integrata" che combini diagnosi locali sistematiche, rigenerazione degli spazi urbani, formazione di figure di mediazione sociale (es. Street Tutor) e coordinamento interistituzionale fra Stato, Regioni e Comuni.

PROPOSTA

Introdurre obblighi e incentivi per diagnosi locali di sicurezza, creare linee guida nazionali per la riqualificazione urbana con finalità di prevenzione e istituire un fondo nazionale per la formazione e per l'implementazione di figure professionali di mediazione e monitoraggio.

Linee d'azione operative

- Diagnosi locali obbligatorie e standardizzate: rendere la "Diagnosi locale di sicurezza" requisito per accedere a finanziamenti nazionali per la sicurezza urbana; predisporre linee guida tecniche e moduli operativi certificati a cura del Ministero dell'Interno in collaborazione con ANCI e Regioni.
- Rigenerazione urbana preventiva: finanziare progetti di riqualificazione (illuminazione, arredo, accessibilità, spazi di socialità) con criteri che misurino l'impatto sulla sicurezza percepita e reale; inserire clausole anti-ghettizzazione e mix funzionale nei piani.
- Figure di mediazione e formazione: istituire e certificare a livello nazionale lo "Street Tutor" e altri mediatori sociali, con percorsi formativi accreditati e contratti condivisi, unitamente a programmi di formazione obbligatoria per operatori di Polizia locale e altri attori territoriali.

Riferimenti alla legislazione nazionale

- Quadro costituzionale e competenze: la sicurezza urbana richiede coordinamento fra competenze statali (ordine pubblico) e competenze locali (polizia municipale, urbanistica); ogni intervento deve rispettare l'articolazione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali.

- Testi di riferimento e strumenti legislativi: utilità di un decreto-legge o di uno schema normativo che definisca i concetti di "sicurezza urbana" e "politiche integrate per la sicurezza", rimodulando strumenti già sperimentati in precedenti interventi normativi e nelle linee guida ministeriali per fornire basi comuni ai piani locali.
- Regolazione dei regolamenti comunali e ordinanze: prevedere indicazioni nazionali per disciplinare l'uso di ordinanze sindacali e i regolamenti di polizia urbana, lasciando margini programmati ai Comuni per interventi mirati.

Copertura economica: ipotesi concreta e fonti di finanziamento

- Fabbisogno stimato (ordine di grandezza): per una campagna nazionale quinquennale di diagnosi, formazione e interventi di piccola rigenerazione urbana, una stima prudente è di 300–600 milioni di euro complessivi (60–120 milioni/anno), ripartiti su: formazione, assunzione/contratti Street Tutor, co-finanziamento opere minori di rigenerazione e supporto tecnico ai Comuni. (stima programmatica in funzione di 8.000–12.000 Comuni e interventi pilota nei capoluoghi).
- Fonti possibili: (a) rifocalizzazione di capitoli del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione per rigenerazione urbana; (b) linea dedicata nei prossimi stanziamenti del Ministero dell'Interno e del PNRR residuale per sicurezza/rigenerazione; (c) co-finanziamento regionale e comunale; (d) incentivi fiscali e fondi europei per progetti integrati di sicurezza e inclusione sociale.
- Meccanismi di controllo della spesa: vincolare i trasferimenti all'esito delle diagnosi locali validate e a indicatori di risultato (riduzione microcriminalità, percezione di sicurezza, rigenerazione di spazi pubblici certificata).

Opportunità politiche

- Ampio consenso sociale: la sicurezza urbana è percepita come priorità trasversale dagli elettori (tema di forte presa territoriale) e può attirare consenso sia nell'elettorato moderato che in quello civico, purché il linguaggio privilegi la prevenzione, la qualità urbana e la tutela dei diritti, non solo la repressione.
- Differenziazione competitiva: Progetto Civico Italia può posizionarsi come forza che promuove soluzioni pragmatiche, basate su diagnosi tecniche e rigenerazione urbana, distinguendosi da approcci securitari e da semplici annunci punitivi
- Opportunità di alleanze: spazio per collaborare con amministrazioni locali virtuose (centrosinistra e civiche), con ANCI e con associazioni di quartiere; le proposte tecniche favoriscono l'attrazione di amministratori locali come testimonial credibili.

Struttura dei provvedimenti legislativi proposti

- Decreto-legge quadro: definizione di "sicurezza urbana integrata", compiti del coordinamento Stato-Regioni-Comuni, stanziamenti e criteri di accesso ai fondi.
- Decreto interministeriale/linee guida: metodologie standard per la Diagnosi locale di sicurezza, indicatori minimi e template per i piani comunali.

- Avviso nazionale a sportello: finanziamento progetti pilota di rigenerazione e assunzione/contrattualizzazione Street Tutor, con obbligo di co-finanziamento locale.

PROPOSTA COMUNITÀ SICURE

Una risposta certa a chi sbaglia, un percorso per evitare che sbagli di nuovo

PREMESSA

La sicurezza dei cittadini non si garantisce semplicemente aumentando le pene.

Una sanzione è efficace soprattutto quando **arriva rapidamente, è realmente applicata ed è proporzionata a ciò che è accaduto.**

Questo principio è ancora più importante quando parliamo di giovani e giovanissimi.

Un ragazzo che commette un atto violento, partecipa a una rissa, danneggia un bene pubblico, minaccia un'altra persona o utilizza i social per organizzare o diffondere comportamenti violenti deve capire immediatamente che ciò che ha fatto produce conseguenze.

Ma la risposta dello Stato non può fermarsi alla punizione.

Se dopo aver pagato una multa o ricevuto un provvedimento quel ragazzo torna esattamente nello stesso ambiente e nelle stesse condizioni che hanno favorito il comportamento deviante, abbiamo applicato una sanzione ma **non abbiamo necessariamente risolto il problema.**

La vera sicurezza nasce quando riusciamo a ottenere entrambe le cose:

chi sbaglia risponde delle proprie azioni, ma contemporaneamente viene messo nelle condizioni di non ripeterle.

È questo il principio del progetto **“Legalità Responsabile”**.

IL PROBLEMA

Oggi utilizziamo strumenti differenti per contrastare comportamenti violenti, molesti o pericolosi.

Esistono multe, ammonimenti, divieti di accesso a determinate aree, provvedimenti dell'autorità di pubblica sicurezza e, nei casi più gravi, l'intervento della giustizia penale.

Il problema è che troppo spesso questi strumenti **non fanno parte di un percorso unitario.**

Il ragazzo riceve il provvedimento.

La famiglia viene informata.

La scuola eventualmente affronta il problema.

I servizi sociali intervengono nei casi più complessi.

Le Forze dell'ordine svolgono il proprio compito.

Ma ciascuno rischia di occuparsi soltanto di una parte del problema.

Occorre invece costruire una risposta nella quale **sicurezza, famiglia, scuola e servizi lavorino nella stessa direzione.**

LA PROPOSTA

1. LA SANZIONE DEVE ARRIVARE SUBITO

Il primo principio è la **certezza della risposta**.

Per i comportamenti che non richiedono necessariamente l'intervento penale devono essere utilizzati in maniera efficace gli strumenti amministrativi già disponibili.

Quando un ragazzo compie un comportamento grave deve sapere che esiste una conseguenza concreta.

Non mesi o anni dopo.

In tempi sufficientemente rapidi perché riesca a collegare chiaramente la conseguenza al comportamento che l'ha provocata.

Questo significa utilizzare meglio strumenti come ammonimenti e misure amministrative di prevenzione, mantenendo naturalmente tutte le garanzie previste dall'ordinamento. Il progetto originario individua proprio nel rafforzamento dell'ammonimento uno degli strumenti di intervento precoce.

2. NON TUTTI GLI ERRORI SONO UGUALI

La risposta deve essere proporzionata.

Non possiamo trattare nello stesso modo un primo comportamento scorretto di un adolescente e una successione di episodi violenti.

Occorre considerare:

la gravità del comportamento, la sua eventuale ripetizione, l'età del ragazzo, il contesto familiare e sociale e il rischio concreto che quella condotta venga ripetuta.

Il principio deve essere:

più grave e ripetuto è il comportamento, più incisiva deve essere la risposta.

Ma anche il contrario:

un episodio meno grave deve poter essere affrontato rapidamente senza trascinare inutilmente il ragazzo dentro un percorso giudiziario sproporzionato.

3. LA SANZIONE NON DEVE ESSERE SOLO UNA MULTA

Una multa non produce lo stesso effetto su tutti.

Per una famiglia economicamente fragile può rappresentare un problema enorme.

Per una famiglia benestante può essere quasi irrilevante.

E soprattutto può accadere che **la multa venga pagata dai genitori mentre il ragazzo che ha commesso il fatto non ne percepisca realmente le conseguenze.**

Per questo occorre affiancare, quando la legge lo consente, alle sanzioni economiche misure responsabilizzanti.

Ad esempio:

attività a favore della comunità, partecipazione a percorsi educativi, riparazione del danno quando possibile, incontri con educatori e altre attività collegate al comportamento commesso.

L'obiettivo non è umiliare chi ha sbagliato.

È fargli comprendere concretamente che **ogni comportamento produce conseguenze.**

4. CHI DANNEGGIA LA COMUNITÀ CONTRIBUISCE A RIPARARLA

Questo deve diventare uno degli elementi più riconoscibili del progetto.

Un giovane che danneggia uno spazio pubblico potrebbe essere coinvolto, nei modi consentiti dalla legge e all'interno di un percorso educativo, in attività utili alla comunità.

Chi sporca può contribuire alla cura degli spazi.

Chi danneggia può partecipare ad attività di recupero.

Chi ha creato un problema alla comunità può dedicare una parte del proprio tempo alla comunità.

Non si tratta di trasformare il lavoro socialmente utile in una punizione umiliante.

Il messaggio educativo è diverso:

“Hai provocato un danno. Ora contribuisce a ripararlo.”

È molto più comprensibile, soprattutto per un adolescente, di una semplice comunicazione amministrativa.

5. DOPO L'AMMONIMENTO NON SI TORNA A CASA E BASTA

Questo è uno dei punti più importanti della proposta originaria.

L'ammonimento dell'autorità non deve rappresentare la conclusione dell'intervento.

Deve diventare **l'inizio del percorso**.

Quando riguarda un minore, nei casi più significativi deve attivarsi una rete territoriale che possa coinvolgere, secondo necessità:

famiglia, scuola, servizi sociali, educatori e servizi specialistici.

Non significa sottoporre automaticamente ogni ragazzo a un percorso complesso.

Significa valutare il problema e capire **perché quel comportamento si è verificato e cosa possiamo fare per impedire che si ripeta**.

Il testo originario propone infatti un coordinamento tra Questure, scuole, servizi sociali e famiglie proprio per evitare che l'ammonimento rimanga un atto isolato.

6. LA FAMIGLIA DEVE ESSERE COINVOLTA

Quando parliamo di minorenni non possiamo occuparci soltanto del ragazzo.

Occorre coinvolgere anche la famiglia.

Questo non significa attribuire automaticamente ai genitori la colpa di ciò che fa un figlio.

Esistono famiglie attente che possono trovarsi improvvisamente davanti a comportamenti molto difficili da gestire.

Ma significa chiedere ai genitori di **partecipare attivamente alla soluzione**.

Nei casi in cui emergano problemi educativi significativi, la famiglia può essere coinvolta in percorsi di:

supporto alla genitorialità, educazione digitale, gestione dei conflitti e collaborazione con scuola e servizi.

La proposta allegata prevede proprio di collegare la responsabilità dei genitori a percorsi di accompagnamento, evitando che tutto si riduca a una sanzione economica.

7. SOCIAL E VIOLENZA: COLPIRE LO STRUMENTO UTILIZZATO

Una parte della violenza giovanile oggi non termina per strada.

Continua sul telefono.

Una rissa viene organizzata attraverso una chat.

L'aggressione viene filmata.

Il video viene pubblicato per ottenere visualizzazioni.

La vittima viene ulteriormente umiliata attraverso la diffusione delle immagini.

In questi casi il social network non è semplicemente uno spazio nel quale si racconta ciò che è successo.

Può diventare **parte del comportamento illecito**.

Quando la normativa lo consente e con un provvedimento dell'autorità competente, devono quindi poter essere previste limitazioni temporanee e mirate all'utilizzo degli strumenti digitali direttamente impiegati per organizzare o amplificare comportamenti violenti.

Il progetto allegato contempla espressamente questo tipo di intervento, purché motivato e proporzionato.

8. SCUOLA E ABBANDONO SCOLASTICO: INTERVENIRE PRIMA

Molti percorsi di devianza non iniziano con un reato.

Prima possono comparire altri segnali:

assenze ripetute da scuola, abbandono scolastico, isolamento, comportamenti aggressivi, piccoli episodi di vandalismo, conflitti continui e progressivo avvicinamento a gruppi problematici.

Non significa che un ragazzo che va male a scuola diventerà un delinquente.

Significa però che **alcuni segnali non devono essere ignorati**.

Scuola, servizi e famiglia devono poter attivare rapidamente un intervento quando più fattori di rischio si presentano contemporaneamente.

La sicurezza migliore è quella che riesce a intervenire **prima che il problema diventi un reato**.

9. IL PATTO EDUCATIVO INDIVIDUALE

Nei casi più significativi propongo di introdurre un semplice strumento operativo: il **Patto educativo individuale**.

Non un'altra procedura burocratica.

Un documento breve nel quale vengono stabiliti:

cosa deve fare il ragazzo;

quali impegni assume la famiglia;

quale sostegno viene offerto dai servizi;

quale ruolo può avere la scuola;

quanto dura il percorso;

quando vengono verificati i risultati.

Il giovane deve sapere chiaramente:

cosa gli viene chiesto, perché gli viene chiesto e cosa accade se rispetta o non rispetta gli impegni assunti.

10. UNA SECONDA POSSIBILITÀ DEVE ESSERE REALE

Un sistema intelligente deve essere severo con chi continua deliberatamente a violare le regole, ma deve anche riconoscere il cambiamento.

Se un ragazzo:

rispetta il percorso educativo, frequenta regolarmente la scuola, svolge le attività previste, non commette nuovi episodi e dimostra di aver modificato il proprio comportamento,

il sistema deve tenerne conto nei limiti consentiti dalla legge.

La seconda possibilità non deve essere una dichiarazione astratta.

Deve essere **qualcosa che il ragazzo può conquistare attraverso il proprio comportamento.**

11. SE IL COMPORTAMENTO CONTINUA, LA RISPOSTA DIVENTA PIÙ FORTE

La possibilità di recupero non significa assenza di fermezza.

Se, nonostante ammonimenti, interventi educativi e coinvolgimento della famiglia, il comportamento violento continua, la risposta deve diventare progressivamente più incisiva.

Il sistema deve quindi funzionare per livelli:

primo episodio → risposta rapida e responsabilizzazione;

reiterazione → intervento educativo e controllo più intenso;

persistenza o maggiore gravità → misure più incisive previste dall'ordinamento.

Il ragazzo deve comprendere che esiste sempre una possibilità di cambiare strada.

Ma deve comprendere anche che **continuare a sbagliare comporta conseguenze crescenti.**

12. GIUSTIZIA DI PROSSIMITÀ

Per i comportamenti meno gravi dobbiamo evitare, quando possibile e consentito dalla legge, di trasformare automaticamente ogni problema sociale in un procedimento penale.

La proposta originaria prevede una sperimentazione territoriale che integri sanzione, mediazione, attività a beneficio della collettività e monitoraggio attraverso educatori o assistenti sociali.

È un'impostazione che può essere resa molto concreta.

La **giustizia di prossimità** significa portare la risposta vicino al luogo nel quale il problema nasce.

Il ragazzo non deve incontrare soltanto un fascicolo.

Deve incontrare **persone e istituzioni che gli chiedono conto di ciò che ha fatto e gli indicano concretamente come rimediare.**

SOSTENIBILITÀ ECONOMICA

Non presenterei questo progetto come completamente “a costo zero”.

Una parte delle attività può essere realizzata utilizzando e coordinando meglio strutture già esistenti, ma educatori, mediazione, percorsi di accompagnamento e attività territoriali possono richiedere risorse.

La copertura può essere costruita attraverso quattro canali.

Primo: utilizzare meglio le risorse già destinate alla prevenzione della devianza, alle politiche giovanili, all'inclusione sociale e alla sicurezza urbana, evitando progetti separati che intervengono sugli stessi ragazzi senza coordinarsi.

Secondo: utilizzare i fondi europei destinati all'inclusione sociale e alla prevenzione della marginalità, quando le relative programmazioni lo consentono. Anche il progetto originario individua nei fondi europei una possibile fonte di finanziamento.

Terzo: investire soprattutto sui casi a rischio di reiterazione. Non tutti hanno bisogno dello stesso intervento e concentrare le risorse sui casi più problematici evita sprechi.

Quarto: misurare i risparmi prodotti. Se un intervento precoce evita che un ragazzo prosegua verso comportamenti sempre più gravi, diminuiscono nel tempo i costi sostenuti da Forze dell'ordine, giustizia, servizi sociali e sistema penitenziario.

OPPORTUNITÀ POLITICA

Su sicurezza e devianza giovanile spesso vengono contrapposte due posizioni.

Da una parte chi pensa che la soluzione sia semplicemente aumentare le pene.

Dall'altra chi teme che una risposta troppo severa possa compromettere il futuro di un ragazzo.

Questa proposta prova a superare la contrapposizione.

Essere severi e recuperare una persona non sono due obiettivi incompatibili.

Anzi.

Una risposta che arriva subito, impone una conseguenza concreta e contemporaneamente cerca di evitare la recidiva può essere molto più efficace di una risposta soltanto punitiva.

Perché l'obiettivo dello Stato non dovrebbe essere poter dire:

“lo abbiamo punito”.

Dovrebbe essere poter dire:

“ha risposto di quello che ha fatto e abbiamo evitato che lo facesse ancora”.

PROPOSTA PROGETTO NAZIONALE GUIDA SICURA E FORMAZIONE PERMANENTE DEI CONDUCENTI

Premessa

La sicurezza stradale rappresenta una delle principali sfide di salute pubblica del nostro Paese. Ogni anno migliaia di persone perdono la vita o riportano lesioni permanenti a causa degli incidenti stradali, con conseguenze che incidono profondamente sulle famiglie, sul sistema sanitario nazionale e sull'economia del Paese.

Negli ultimi decenni le politiche pubbliche hanno investito soprattutto sul miglioramento delle infrastrutture, sull'evoluzione tecnologica dei veicoli e sul rafforzamento dei controlli. Questi interventi hanno contribuito a ridurre progressivamente l'incidentalità, ma non sono ancora sufficienti a raggiungere gli obiettivi fissati dall'Unione europea di dimezzamento delle vittime della strada.

La Regione Emilia-Romagna rappresenta una delle esperienze più avanzate nel panorama nazionale grazie all'attività dell'Osservatorio per l'Educazione alla Sicurezza Stradale, che ha costruito nel tempo una rete stabile di istituzioni, scuole, enti locali, forze dell'ordine, associazioni e operatori del settore. L'esperienza maturata attraverso i Campi Prova e le Aree Guida Sicura dedicate ai ciclomotori dimostra come la formazione pratica rappresenti uno degli strumenti più efficaci per prevenire gli incidenti.

Contesto

Ogni anno sulle strade italiane si verificano decine di migliaia di incidenti con conseguenze spesso gravissime. Le principali cause continuano a essere la distrazione, l'eccesso di velocità, il mancato rispetto delle precedenza e gli errori di valutazione nelle situazioni di emergenza.

La formazione oggi richiesta per conseguire la patente è orientata principalmente all'acquisizione delle competenze necessarie per superare l'esame di guida. Una volta ottenuta la patente, il conducente può guidare per decenni senza che l'ordinamento preveda alcun momento strutturato di aggiornamento delle competenze, nonostante l'evoluzione continua dei veicoli, delle tecnologie di assistenza alla guida, delle infrastrutture e della normativa.

Parallelamente, il parco macchine circolante sta vivendo una trasformazione senza precedenti. L'introduzione dei sistemi ADAS, dei veicoli elettrici e ibridi, delle nuove tecnologie di assistenza alla frenata, al mantenimento della corsia e alla guida assistita modifica profondamente il rapporto tra conducente e automobile, rendendo necessaria una formazione che accompagni questa evoluzione.

L'invecchiamento della popolazione, l'aumento della mobilità professionale e la crescente diffusione della guida come attività lavorativa rendono inoltre sempre più evidente la

necessità di considerare la sicurezza stradale come un percorso formativo continuo e non limitato al solo conseguimento della patente.

Il quadro normativo nazionale vigente

Il Codice della Strada individua la sicurezza della circolazione quale interesse pubblico primario e prevede che una quota significativa dei proventi delle sanzioni amministrative sia destinata dagli enti locali ad attività di prevenzione, educazione stradale, miglioramento delle infrastrutture e tutela degli utenti più vulnerabili.

L'ordinamento italiano dispone tuttavia di un sistema formativo concentrato quasi esclusivamente nella fase di rilascio della patente, mentre manca una politica organica dedicata all'aggiornamento permanente delle competenze di guida.

L'esperienza europea

Numerosi Paesi europei hanno introdotto modelli di formazione successiva al conseguimento della patente.

Particolarmente significativa è l'esperienza dell'Austria, dove dal 2003 i neopatentati partecipano obbligatoriamente a corsi di guida sicura che comprendono esercitazioni pratiche, simulazioni di situazioni di emergenza e momenti dedicati alla psicologia della guida. Secondo gli studi presentati da ACI Vallelunga e Sara Assicurazioni nel 2025, questo sistema ha contribuito a una riduzione degli incidenti superiore al 37%, con risultati ancora più rilevanti nella fascia tra i 17 e i 24 anni.

Esperienze analoghe sono presenti anche nei Paesi scandinavi, in Germania e in altri Stati membri dell'Unione europea, confermando come la formazione continua rappresenti uno degli strumenti più efficaci per migliorare la sicurezza stradale.

PROPOSTA

- La proposta consiste nell'istituire un Piano nazionale per la guida sicura e la formazione permanente dei conducenti, finalizzato a trasformare l'educazione alla sicurezza stradale in un percorso continuo lungo l'intero arco della vita.
- Il Piano dovrebbe partire dai neopatentati, prevedendo percorsi volontari di perfezionamento della guida che consentano di sperimentare, in ambienti protetti, le principali situazioni di rischio normalmente assenti durante la formazione tradizionale. Le esercitazioni dovrebbero essere integrate con moduli dedicati alla percezione del rischio, alla gestione dello stress, alla guida in condizioni meteorologiche avverse, all'utilizzo corretto delle nuove tecnologie di bordo e ai comportamenti maggiormente responsabili.
- Accanto ai giovani conducenti, il Piano dovrebbe estendersi progressivamente anche agli automobilisti già in possesso della patente, promuovendo programmi periodici di aggiornamento delle competenze, in particolare in occasione dell'introduzione di

innovazioni tecnologiche rilevanti o in presenza di categorie maggiormente esposte al rischio.

- Una particolare attenzione dovrebbe essere riservata ai conducenti professionali e ai lavoratori che utilizzano quotidianamente l'automobile come strumento di lavoro. Attraverso accordi con imprese, enti pubblici e organizzazioni datoriali potrebbe essere favorita la diffusione di programmi di formazione certificata, riconoscendo la sicurezza stradale come parte integrante delle politiche di prevenzione degli infortuni sul lavoro.
- Il Piano dovrebbe inoltre accompagnare la diffusione dei veicoli elettrici e dei sistemi di assistenza alla guida, promuovendo percorsi specifici dedicati all'utilizzo consapevole delle nuove tecnologie e prevenendo il rischio che l'eccessiva fiducia nei dispositivi automatici riduca l'attenzione del conducente.

Parallelamente, le Regioni e gli enti locali potrebbero favorire la realizzazione di una rete nazionale di aree permanenti dedicate alla guida sicura, prendendo a riferimento l'esperienza dei Campi Prova sviluppati in Emilia-Romagna e mettendo tali strutture a disposizione di scuole, autoscuole, aziende, associazioni e cittadini.

Infine, il completamento dei percorsi di formazione potrebbe essere valorizzato attraverso sistemi premiali, favorendo accordi con il settore assicurativo per il riconoscimento di riduzioni tariffarie e valutando ulteriori incentivi nell'ambito delle politiche nazionali di sicurezza stradale.

Copertura economica

L'attuazione della proposta potrebbe essere sostenuta prevalentemente attraverso strumenti finanziari già previsti dall'ordinamento.

L'articolo 208 del Codice della Strada destina infatti una quota dei proventi delle sanzioni amministrative a interventi per la sicurezza della circolazione, l'educazione stradale, la manutenzione delle infrastrutture e la tutela degli utenti vulnerabili. Una parte di tali risorse potrebbe essere destinata allo sviluppo della rete dei centri di guida sicura, alla formazione degli istruttori e alle campagne di sensibilizzazione.

Ulteriori risorse potrebbero provenire dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale, dai fondi europei destinati alla mobilità sostenibile e dalla collaborazione con il settore assicurativo, che avrebbe un interesse diretto nella riduzione dell'incidentalità e dei costi dei sinistri.

Le imprese potrebbero inoltre beneficiare di strumenti di incentivazione fiscale o contributiva per la formazione dei dipendenti che utilizzano veicoli aziendali, integrando tali attività nei programmi di sicurezza sul lavoro già previsti dalla normativa vigente.

Opportunità politica

Negli ultimi anni il dibattito pubblico sulla sicurezza stradale si è concentrato prevalentemente sull'inasprimento delle sanzioni e sull'intensificazione dei controlli. Pur trattandosi di strumenti necessari, essi intervengono quando il comportamento scorretto si è già verificato.

La proposta qui descritta sposta invece l'attenzione dell'azione pubblica sulla prevenzione, valorizzando la formazione come investimento sulla sicurezza collettiva. Si tratta di accompagnare ogni conducente lungo tutto il proprio percorso di mobilità, aggiornandone competenze, consapevolezza e capacità di affrontare le nuove sfide poste dall'innovazione tecnologica.

PROPOSTA DIRITTO ALLO SPORT SENZA BARRIERE

Piano nazionale per garantire la piena partecipazione degli atleti con disabilità visiva alle competizioni sportive

Premessa

L'inclusione nello sport rappresenta uno dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano e costituisce un elemento essenziale delle politiche pubbliche rivolte al benessere della persona, alla salute e alla coesione sociale.

Negli ultimi anni la Regione Emilia-Romagna ha consolidato il proprio impegno in questa direzione attraverso la Carta Etica dello Sport, la legge regionale n. 8 del 2017 e la recente legge regionale n. 2 del 2024 contro l'abbandono sportivo, ponendo l'accessibilità e la partecipazione delle persone con disabilità tra gli obiettivi prioritari della propria programmazione.

Da questo patrimonio normativo emerge tuttavia una criticità che supera le competenze regionali e richiede un intervento nazionale.

Gli atleti con disabilità visiva continuano a incontrare ostacoli regolamentari che limitano la possibilità di partecipare alle competizioni podistiche organizzate sotto l'egida della Federazione Italiana di Atletica Leggera, determinando una disparità di trattamento rispetto agli atleti normodotati.

Contesto

L'attività podistica rappresenta una delle discipline sportive maggiormente diffuse nel Paese, con centinaia di gare organizzate ogni anno da società sportive, enti locali e federazioni. Per un atleta vedente l'offerta di competizioni è estremamente ampia e distribuita uniformemente sull'intero territorio nazionale.

La situazione cambia radicalmente nel caso degli atleti con disabilità visiva. L'attuale regolamentazione federale consente infatti la partecipazione soltanto alle competizioni convenzionate con la Federazione Italiana Sport Paralimpici e Sperimentali (FISPES), che rappresentano una quota estremamente limitata del calendario nazionale.

Nel 2026, ad esempio, le maratone pienamente accessibili agli atleti non vedenti risultano sostanzialmente limitate a Bologna e Roma, con una drastica riduzione delle opportunità sportive rispetto agli atleti normodotati.

La principale criticità deriva dal fatto che il cordino utilizzato per il collegamento tra atleta e guida viene ancora considerato dal regolamento tecnico FIDAL come un ausilio che altera la prestazione agonistica anziché come uno strumento indispensabile a compensare una condizione di disabilità.

Questa impostazione produce effetti concreti rilevanti. Gli atleti non vedenti devono tesserarsi esclusivamente con la FISPEs, ricercare gare convenzionate, individuare guide abilitate e affrontare il rischio di esclusione o squalifica nelle competizioni ordinarie, anche dopo mesi di preparazione atletica.

Le numerose testimonianze rese pubbliche da atleti con disabilità visiva dimostrano come tali limitazioni costituiscano un ostacolo sistemico alla piena partecipazione sportiva, incompatibile con l'evoluzione culturale e normativa che il nostro Paese ha conosciuto negli ultimi anni.

Il quadro normativo nazionale vigente

L'ordinamento italiano riconosce oggi il diritto allo sport quale diritto fondamentale della persona.

La revisione costituzionale del 2023 ha introdotto all'articolo 33 della Costituzione il principio secondo cui la Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme.

Tale disposizione si affianca all'articolo 3 della Costituzione, che impone alle istituzioni di rimuovere gli ostacoli che limitano l'uguaglianza sostanziale dei cittadini, e trova ulteriore attuazione nella legge n. 104 del 1992, secondo cui la pratica sportiva deve essere favorita senza limitazione alcuna.

Sul piano internazionale, la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia con la legge n. 18 del 2009, riconosce il diritto delle persone con disabilità a partecipare alle attività sportive su base di piena uguaglianza.

Nonostante questo quadro normativo particolarmente avanzato, la disciplina regolamentare adottata nell'ambito dell'ordinamento sportivo continua a prevedere procedure e limitazioni che, di fatto, restringono l'accesso alle competizioni degli atleti con disabilità visiva.

Si determina in questo senso una divergenza tra principi costituzionali e regolamentazione tecnica, che rende necessario un intervento di coordinamento a livello nazionale.

L'esperienza dell'Emilia-Romagna: dall'inclusione sportiva regionale a una riforma nazionale

L'Emilia-Romagna rappresenta una delle Regioni maggiormente impegnate nella promozione dello sport inclusivo.

La Carta Etica dello Sport regionale individua espressamente l'inclusione delle persone con disabilità quale principio fondamentale dell'attività sportiva, mentre la normativa regionale pone tra gli obiettivi prioritari la piena accessibilità agli impianti e alle attività motorie.

In questo contesto nasce la proposta di promuovere una revisione della disciplina nazionale che elimini gli ostacoli regolamentari ancora esistenti per gli atleti con disabilità visiva.

L'obiettivo non è creare percorsi sportivi separati, ma consentire la piena partecipazione alle competizioni ordinarie attraverso il riconoscimento degli ausili indispensabili allo svolgimento della prestazione sportiva.

PROPOSTA

- Revisione del Protocollo tra FIDAL, FISPEs e FISDIR, prevedendo procedure uniformi e semplificate che consentano la partecipazione automatica degli atleti paralimpici alle competizioni organizzate sotto l'egida della Federazione Italiana di Atletica Leggera.
- Modifica del Regolamento Tecnico FIDAL, riconoscendo il cordino utilizzato dagli atleti con disabilità visiva quale ausilio compensativo e non quale elemento idoneo ad alterare la regolarità della competizione.
- Introduzione di una disciplina nazionale uniforme, che garantisca agli atleti con disabilità il diritto di partecipare a tutte le competizioni sportive compatibili con la propria disciplina, nel rispetto dei principi costituzionali di uguaglianza e inclusione.
- Semplificazione delle procedure di tesseramento, favorendo una maggiore integrazione tra ordinamento sportivo olimpico e paralimpico.
- Promozione della formazione degli organizzatori di eventi sportivi, affinché tutte le competizioni siano in grado di accogliere atleti con disabilità visiva secondo protocolli condivisi.
- Monitoraggio nazionale dell'accessibilità delle competizioni sportive, mediante la raccolta di dati relativi alla partecipazione degli atleti con disabilità e agli eventuali ostacoli ancora presenti.

Copertura economica

La proposta presenta un impatto economico estremamente contenuto, poiché interviene prevalentemente sull'adeguamento della disciplina regolamentare e organizzativa vigente, senza richiedere investimenti infrastrutturali significativi.

Trattandosi di una riforma essenzialmente regolamentare, il suo impatto finanziario risulterebbe limitato e pienamente sostenibile nell'ambito delle dotazioni già esistenti.

Opportunità politica

Il riconoscimento costituzionale dello sport, introdotto nel 2023, impone oggi un'evoluzione coerente anche della regolamentazione tecnica delle federazioni sportive.

L'eliminazione delle barriere che ancora limitano la partecipazione degli atleti con disabilità visiva rappresenta un intervento di civiltà giuridica prima ancora che sportiva, capace di dare piena attuazione ai principi di uguaglianza sostanziale sanciti dalla Costituzione.

Si tratta di una proposta che difficilmente incontra contrapposizioni ideologiche, poiché coniuga inclusione, valorizzazione della persona, promozione dello sport e rispetto degli obblighi internazionali assunti dall'Italia.

Fonti normative e documentarie

Le principali fonti normative richiamate sono: Costituzione della Repubblica Italiana, artt. 3 e 33; legge 5 febbraio 1992, n. 104, art. 23; legge 3 marzo 2009, n. 18 di ratifica della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità; legge regionale Emilia-Romagna 31 maggio 2017, n. 8; legge regionale Emilia-Romagna 13 maggio 2024, n. 2; Determinazione della Regione Emilia-Romagna n. 21295 del 4 novembre 2022 (Carta Etica dello Sport); regolamenti tecnici FIDAL; protocollo FIDAL-FISPES-FISDIR; documentazione del Comitato Italiano Paralimpico e della Federazione Italiana Sport Paralimpici e Sperimentali.

PROPOSTA ENERGIA RINNOVABILE PER LE PMI

Premessa

Progetto Civico Italia propone di introdurre, nei principali strumenti nazionali di incentivazione e sostegno alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, **specifici criteri di premialità per i soggetti proponenti che si impegnino a destinare una quota dell'energia prodotta a favore delle piccole e medie imprese italiane**, attraverso contratti di fornitura di medio-lungo periodo, in particolare Power Purchase Agreement (PPA), sistemi di aggregazione della domanda e altri strumenti contrattuali coerenti con la normativa vigente.

La transizione energetica non deve limitarsi ad aumentare la quantità di energia rinnovabile prodotta.

La proposta di Progetto Civico Italia è che una parte maggiore del valore generato dalla transizione energetica resti nel sistema produttivo nazionale e sia accessibile alle imprese che costituiscono la struttura portante dell'economia italiana: micro, piccole e medie imprese.

L'obiettivo è quindi creare un meccanismo di **reciprocità tra incentivo pubblico e interesse generale: chi beneficia di un sostegno pubblico per realizzare nuova capacità rinnovabile deve poter essere premiato se contribuisce anche alla sicurezza, alla stabilità e alla competitività energetica delle PMI italiane.**

La transizione energetica non può lasciare indietro le PMI

Le PMI italiane affrontano una duplice vulnerabilità.

Da un lato, hanno generalmente una minore capacità negoziale rispetto ai grandi consumatori industriali.

Dall'altro, molte non dispongono delle competenze tecniche, delle risorse finanziarie e dei volumi di consumo necessari per negoziare direttamente contratti complessi di fornitura energetica a lungo termine.

Ne deriva una situazione paradossale:

- il Paese incentiva la produzione di nuova energia rinnovabile;
- le imprese sostengono il costo della transizione energetica;
- ma le PMI rischiano di non avere accesso diretto all'energia rinnovabile prodotta e ai vantaggi derivanti dalla stabilizzazione dei prezzi.

La questione non è dunque soltanto ambientale.

È una questione di:

- competitività industriale;

- autonomia energetica;
- resilienza del sistema produttivo;
- tutela del lavoro;
- equilibrio territoriale;
- riduzione dell'esposizione delle imprese alla volatilità dei mercati energetici.

La proposta intende trasformare la produzione rinnovabile in una componente strutturale della **politica industriale italiana**.

PROPOSTA

Premialità nei bandi nazionali

Il Governo dovrà introdurre, nei bandi e negli strumenti nazionali di incentivazione della produzione di energia rinnovabile, criteri di valutazione aggiuntivi per i progetti che prevedano:

1. **la destinazione di una quota dell'energia prodotta a PMI italiane;**
2. **la stipula o l'impegno alla stipula di contratti di fornitura di medio-lungo termine**, preferibilmente attraverso PPA;
3. **la partecipazione a sistemi di aggregazione della domanda;**
4. **la possibilità per le PMI di accedere a condizioni contrattuali trasparenti e standardizzate;**
5. **la valorizzazione del beneficio economico e produttivo sul territorio nazionale.**

La premialità potrà essere strutturata attraverso:

- punteggi aggiuntivi nelle procedure competitive;
- maggiorazione dei punteggi di valutazione;
- priorità a parità di condizioni;
- riserva di quote all'interno di specifiche procedure;
- accesso preferenziale a strumenti pubblici di garanzia o facilitazione finanziaria.

La soluzione più solida, sotto il profilo giuridico ed economico, è **non imporre indiscriminatamente una cessione obbligatoria dell'energia**, ma riconoscere un vantaggio competitivo nei bandi pubblici a chi assume impegni verificabili verso le PMI.

Modello operativo: PPA-PMI Italia

Progetto Civico Italia propone la creazione di un modello nazionale di **PPA-PMI**, articolato su tre livelli.

A. Produttore di energia rinnovabile

Il produttore che partecipa a una procedura incentivante nazionale può assumere un impegno a:

- destinare una quota dell'energia prodotta a PMI;
- offrire contratti di durata pluriennale;
- applicare formule di prezzo trasparenti;
- assicurare condizioni di accesso non discriminatorie.

B. Aggregatore della domanda

Poiché molte PMI individualmente non raggiungono volumi sufficienti per negoziare condizioni ottimali, occorre favorire:

- consorzi;
- reti di impresa;
- associazioni di categoria;
- aggregatori qualificati;
- comunità energetiche rinnovabili;
- soggetti pubblici o privati abilitati alla gestione aggregata della domanda.

In questo modo, cento o mille piccole imprese possono presentarsi sul mercato come un unico soggetto con una massa critica sufficiente.

C. Piattaforma nazionale di incontro

Il sistema dovrebbe essere integrato con gli strumenti già previsti dalla normativa nazionale per favorire l'incontro tra domanda e offerta di energia rinnovabile a lungo termine.

Il decreto legislativo n. 199/2021 prevede infatti una bacheca informatica per facilitare l'incontro tra soggetti interessati alla stipula di contratti di lungo termine di energia rinnovabile e contempla l'evoluzione verso un mercato organizzato dei contratti di lungo termine. (

La proposta di Progetto Civico Italia consiste nel rafforzare e orientare questo impianto verso un obiettivo specifico: **rendere effettivamente accessibile il mercato dei PPA anche alle imprese di minore dimensione.**

La legislazione nazionale vigente

5.1. Decreto legislativo n. 199/2021

Il principale riferimento nazionale è il **decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199**, attuativo della direttiva europea sulle energie rinnovabili e aggiornato anche in relazione alla direttiva UE 2023/2413.

L'articolo 28 disciplina gli **accordi di compravendita di energia elettrica da fonti rinnovabili a lungo termine** e attribuisce al GME un ruolo nella facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta.

Questo rappresenta il fondamento giuridico più diretto della proposta.

La misura nazionale non dovrebbe quindi creare un istituto completamente nuovo, ma **utilizzare e potenziare strumenti già presenti nell'ordinamento**.

Regimi di sostegno alle fonti rinnovabili

Il quadro nazionale prevede diversi strumenti di sostegno alla nuova capacità rinnovabile.

La proposta è che, ove compatibile con la disciplina specifica dello strumento, i relativi bandi possano prevedere una **premialità per l'accesso delle PMI all'energia prodotta**.

La premialità dovrebbe essere:

- predeterminata;
- trasparente;
- proporzionata;
- verificabile;
- non discriminatoria;
- compatibile con la disciplina europea sugli aiuti di Stato.

Disciplina europea del mercato elettrico

Il quadro europeo si sta muovendo nella stessa direzione.

La riforma del mercato elettrico dell'Unione europea mira a rafforzare la diffusione delle rinnovabili, ridurre l'esposizione di imprese e consumatori alla volatilità dei prezzi e favorire strumenti contrattuali di maggiore stabilità. ([Energy](#))

Nel 2026 la Commissione europea ha inoltre adottato una specifica raccomandazione per rimuovere gli ostacoli alla diffusione dei PPA, includendo tra le questioni affrontate anche l'accesso dei piccoli acquirenti, le garanzie e gli strumenti di riduzione del rischio. ([Energy](#))

Questo è politicamente e tecnicamente rilevante: **la proposta italiana si inserirebbe in un orientamento europeo già favorevole alla diffusione dei contratti di lungo termine e all'ampliamento dell'accesso ai piccoli acquirenti**.

Comunità energetiche e aggregazione

La disciplina nazionale sulle comunità energetiche rinnovabili costituisce un ulteriore strumento per aggregare produzione e consumo.

La proposta nazionale dovrebbe quindi prevedere un coordinamento tra:

- PPA;

- comunità energetiche;
- autoconsumo diffuso;
- aggregazione della domanda;
- consorzi e reti di PMI.

Il principio è semplice: **la piccola dimensione dell'impresa non deve diventare un ostacolo all'accesso all'energia rinnovabile.**

Copertura economica

La misura può essere costruita in modo da avere **un impatto limitato o nullo sulla spesa pubblica aggiuntiva**, almeno nella sua componente principale.

Prima linea: neutralità finanziaria

La premialità potrebbe essere introdotta attraverso:

- una diversa ponderazione dei criteri di selezione;
- punteggi aggiuntivi;
- criteri qualitativi;
- meccanismi di priorità.

In questo caso non sarebbe necessario creare un nuovo fondo di spesa.

La misura consisterebbe nel modificare **le condizioni di accesso agli incentivi già esistenti**, indirizzando una parte dei benefici verso progetti con maggiore ricaduta sul sistema produttivo.

Seconda linea: utilizzo di risorse già disponibili

La misura potrebbe essere collegata a:

- fondi nazionali per la transizione energetica;
- programmi di sostegno alle PMI;
- strumenti di garanzia pubblica;
- risorse della politica industriale;
- programmi europei e nazionali per la decarbonizzazione;
- strumenti finanziari del PNRR, ove ancora utilizzabili secondo la relativa programmazione;
- programmi di sviluppo regionale e coesione.

Terza linea: garanzia pubblica e riduzione del rischio

Il principale ostacolo alla diffusione dei PPA per le PMI non è necessariamente il costo dell'energia, ma il rischio contrattuale.

Un contratto pluriennale può infatti essere difficile da sottoscrivere per una piccola impresa a causa di:

- durata;
- rischio di variazione dei consumi;
- garanzie richieste;
- rischio di controparte;
- complessità finanziaria.

Per questo si potrebbe prevedere, nei limiti delle risorse disponibili e della normativa europea, un **meccanismo di garanzia o controgaranzia** destinato agli aggregatori di PMI.

La garanzia pubblica non dovrebbe coprire il prezzo dell'energia.

Dovrebbe ridurre il rischio di accesso al contratto.

Il costo dell'inazione

La proposta deve inoltre essere valutata considerando il costo della mancata azione.

Una PMI esposta alla volatilità dei prezzi dell'energia può:

- ridurre gli investimenti;
- perdere competitività;
- trasferire i costi sui prezzi finali;
- ridurre l'occupazione;
- delocalizzare produzioni;
- rinunciare a investimenti in efficienza energetica.

Per questa ragione, un intervento che migliora la stabilità energetica delle PMI può essere considerato anche una **misura di prevenzione del rischio economico e industriale**.

Proposta normativa

“Energia rinnovabile per le PMI”

Il Governo è impegnato a:

1. introdurre nei bandi e nelle procedure nazionali di incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili criteri di premialità per i soggetti proponenti che prevedano la destinazione di una quota dell'energia prodotta a favore delle piccole e medie imprese;
2. definire una quota-obiettivo nazionale di energia rinnovabile destinata, attraverso strumenti contrattuali di medio-lungo termine, al comparto delle PMI;

3. rafforzare gli strumenti di incontro tra produttori di energia rinnovabile e aggregazioni di PMI, anche mediante l'utilizzo e il potenziamento degli strumenti previsti dall'articolo 28 del decreto legislativo n. 199 del 2021;
4. promuovere schemi contrattuali standardizzati per i PPA destinati alle PMI;
5. favorire la costituzione di aggregazioni della domanda attraverso consorzi, reti d'impresa, associazioni di categoria, comunità energetiche rinnovabili e altri soggetti aggregatori;
6. valutare l'introduzione di strumenti di garanzia pubblica destinati a ridurre il rischio finanziario e contrattuale dei PPA sottoscritti da aggregazioni di PMI;
7. assicurare la compatibilità delle misure con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato, concorrenza, mercato interno ed energia;
8. introdurre sistemi di monitoraggio annuale per verificare:
 - la quantità di energia rinnovabile destinata alle PMI;
 - il numero di PMI beneficiarie;
 - la durata media dei contratti;
 - la riduzione dell'esposizione alla volatilità dei prezzi;
 - il beneficio economico per il sistema produttivo nazionale.

Opportunità politica

Questa proposta presenta, una **forte opportunità politica**, soprattutto per un soggetto civico e nazionale.

Tiene insieme ambiente e impresa

La transizione energetica viene spesso raccontata attraverso una contrapposizione artificiale:

ambiente contro impresa.

La proposta consente invece di formulare una posizione diversa: **più energia rinnovabile, più competitività per le imprese, più autonomia energetica per il Paese.**

Trasforma gli incentivi in un patto con il territorio

Il principio politico è molto forte: **l'incentivo pubblico non è soltanto un trasferimento di risorse: è un patto.**

Chi riceve un vantaggio dal sistema pubblico può essere incentivato a produrre anche una ricaduta positiva sull'economia reale.

In questo modo la transizione energetica non viene percepita come un processo imposto dall'alto, ma come un progetto che restituisce valore:

- alle imprese;

- ai lavoratori;
- ai territori;
- al sistema produttivo nazionale.

È una proposta concretamente pro-PMI

Molte politiche energetiche sono formalmente rivolte a tutte le imprese ma, nella pratica, risultano più facilmente accessibili ai grandi operatori.

Questa proposta individua invece un problema concreto:

la PMI non ha necessariamente bisogno di un nuovo bonus; ha bisogno di poter accedere a condizioni che oggi sono disponibili soprattutto per operatori di maggiore dimensione.

La politica pubblica interviene quindi non alterando il mercato, ma **correggendo una disuguaglianza di accesso.**

È coerente con l'evoluzione europea

La Commissione europea sta espressamente lavorando alla rimozione delle barriere che ostacolano la diffusione dei PPA, compreso l'accesso dei piccoli acquirenti e l'utilizzo di strumenti di garanzia e riduzione del rischio.

Per l'Italia questo rappresenta un'opportunità: **anticipare una direzione europea già chiaramente individuata, trasformandola in una politica nazionale per la competitività delle PMI.**

PROPOSTA SOSTEGNO ALLA PACE GIUSTA, ALLA RICOSTRUZIONE, AL CONTRASTO DELLE MINACCE IBRIDE E ALLA RESISTENZA UCRAINA

Premessa

L'aggressione militare della Federazione Russa contro l'Ucraina ha rappresentato uno degli eventi geopolitici più rilevanti degli ultimi decenni, mettendo in discussione i principi fondamentali dell'ordine internazionale fondato sul rispetto della sovranità degli Stati, dell'integrità territoriale e del diritto internazionale.

L'Italia, in quanto membro dell'Unione europea, della NATO e delle Nazioni Unite, ha il dovere di contribuire alla costruzione di una prospettiva di pace stabile e duratura, fondata sulla sicurezza del popolo ucraino, sul rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e sulla tutela della popolazione civile. Accanto alla dimensione militare del conflitto, negli ultimi anni è emersa con sempre maggiore evidenza una nuova dimensione della sicurezza: la guerra ibrida.

Attraverso campagne di disinformazione, manipolazione dell'informazione, attacchi informatici, interferenze nei processi democratici, pressione energetica ed economica, gli attori ostili possono colpire la resilienza delle società democratiche anche al di fuori dei territori direttamente coinvolti nel conflitto.

In questo contesto, Progetto Civico Italia può promuovere una proposta nazionale capace di integrare diplomazia della pace, sostegno umanitario e politico ad un popolo invaso come quello dell'Ucraina, cooperazione territoriale e tutela dello spazio democratico.

Contesto

Dall'inizio dell'invasione russa dell'Ucraina nel febbraio 2022, milioni di cittadini ucraini sono stati costretti ad abbandonare le proprie abitazioni, mentre infrastrutture civili, reti energetiche, scuole, ospedali e sistemi produttivi sono stati gravemente danneggiati. L'evoluzione del conflitto ha progressivamente mostrato come la risposta alla crisi non possa limitarsi alla gestione dell'emergenza, ma debba preparare una fase successiva fondata sulla ricostruzione, sulla stabilizzazione economica e sul rafforzamento delle istituzioni democratiche ucraine.

Parallelamente, l'Europa è stata interessata da un aumento delle attività riconducibili alla guerra ibrida: campagne coordinate di disinformazione sui social network, diffusione di narrazioni manipolate, attacchi informatici contro infrastrutture pubbliche e private, tentativi di indebolimento della fiducia nelle istituzioni democratiche.

Questi fenomeni non riguardano esclusivamente il piano internazionale, ma coinvolgono direttamente anche i cittadini europei, rendendo necessario un investimento strutturale sulla qualità dell'informazione, sull'alfabetizzazione digitale e sulla capacità delle istituzioni di prevenire e contrastare interferenze esterne.

Il quadro normativo nazionale ed europeo

L'azione dell'Italia si inserisce nel quadro della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea, fondata sui principi della tutela della pace, della cooperazione internazionale e del rispetto del diritto internazionale.

L'Unione europea ha adottato, a partire dal 2022, diversi strumenti per contrastare le campagne di manipolazione informativa e le attività di propaganda legate all'aggressione russa. In particolare, il Regolamento UE 2022/350 del 1° marzo 2022 ha introdotto misure restrittive nei confronti di determinati strumenti di diffusione di propaganda e disinformazione collegati alla Federazione Russa, nel rispetto del principio di tutela della libertà di espressione e del pluralismo informativo.

A livello nazionale, l'Italia dispone di strumenti di coordinamento in materia di sicurezza cibernetica, protezione delle infrastrutture critiche e contrasto alle minacce ibride attraverso organismi quali l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale e le strutture competenti in materia di sicurezza.

Tuttavia, manca ancora una strategia nazionale organica che colleghi il sostegno all'Ucraina, la cooperazione territoriale, la preparazione alla ricostruzione e la resilienza democratica della società italiana.

L'esperienza territoriale: dalla solidarietà locale alla strategia nazionale

Durante il conflitto, numerosi territori italiani hanno dimostrato una forte capacità di mobilitazione attraverso iniziative di accoglienza, raccolta di beni essenziali, sostegno alle famiglie ucraine e collaborazione con enti locali del Paese aggredito.

L'esperienza della Regione Emilia-Romagna, attraverso iniziative come il modello di coordinamento "Food for Ukraine", dimostra come la collaborazione tra istituzioni, associazioni, organizzazioni umanitarie e comunità locali possa rendere più efficace la risposta alle emergenze.

Questa capacità territoriale può diventare una componente di una strategia nazionale permanente, trasformando la solidarietà spontanea sviluppata negli ultimi anni in una piattaforma nazionale che coordini le iniziative italiane rivolte all'Ucraina e alla tutela della sicurezza democratica sistema stabile di cooperazione e ricostruzione.

PROPOSTA

- Si propone l'istituzione di una piattaforma nazionale che coordini le iniziative italiane rivolte all'Ucraina e iniziative volte alla tutela della sicurezza democratica interna, attraverso un approccio integrato tra diplomazia, cooperazione, informazione e ricostruzione.
- Il primo obiettivo del Piano deve essere il rafforzamento dell'impegno italiano ed europeo per una pace giusta e duratura, fondata sul rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale dell'Ucraina, sulla tutela della popolazione civile e sul rispetto del diritto internazionale.
- L'Italia dovrebbe continuare a sostenere, nelle sedi europee e internazionali competenti, ogni iniziativa diplomatica finalizzata al cessate il fuoco, all'apertura di negoziati credibili e alla costruzione delle condizioni necessarie per una pace stabile.
- Parallelamente, il Piano dovrebbe prevedere un sistema nazionale permanente di coordinamento degli aiuti umanitari e della cooperazione con l'Ucraina, coinvolgendo Regioni, Comuni, associazioni, organizzazioni del terzo settore, imprese e università. Tale struttura avrebbe il compito di raccogliere e analizzare i bisogni emergenti, evitare sovrapposizioni negli interventi e orientare le risorse verso settori strategici quali sanità, istruzione, energia, infrastrutture e servizi essenziali.
- Un elemento centrale dovrebbe essere il rafforzamento della cooperazione tra territori italiani e territori ucraini, attraverso gemellaggi istituzionali, partenariati tra enti locali e programmi di collaborazione

tecnica. Le amministrazioni locali possono infatti svolgere un ruolo decisivo nella futura ricostruzione, mettendo a disposizione competenze amministrative, progettuali e organizzative.

- Si dovrebbe inoltre prevedere una strategia nazionale contro la guerra ibrida e la disinformazione, fondata non sulla censura preventiva ma sul rafforzamento della qualità dell'informazione e della consapevolezza dei cittadini. In particolare, dovrebbero essere sviluppati programmi nazionali di educazione digitale, formazione nelle scuole, supporto al giornalismo professionale e strumenti di trasparenza per identificare campagne coordinate di manipolazione informativa. La difesa dello spazio democratico deve infatti essere perseguita garantendo contemporaneamente due principi fondamentali: il contrasto alle interferenze straniere e la piena tutela della libertà di opinione e del pluralismo.
- Riguardo al contrasto della guerra ibrida dovrebbe essere istituito un centro o un'Agenzia di controllo e analisi dati rispetto alle infiltrazioni esterne. L'Italia è uno dei pochi paesi europei che non detiene un censimento ufficiale degli attacchi ibridi e il nostro Paese non riesce sempre a risalire alla provenienza degli attacchi.

Infine, lo stato dovrebbe accompagnare il sistema produttivo italiano nella futura fase di ricostruzione dell'Ucraina, favorendo la partecipazione delle imprese italiane ai programmi europei e internazionali di ricostruzione, con particolare attenzione alle infrastrutture sostenibili, all'efficienza energetica, alla sanità e alla digitalizzazione.

Copertura economica

Aldilà dei costi amministrativi per le azioni dei governi locali e di coordinamento, l'unico costo rilevante potrebbe essere quello per la creazione di un'Agenzia o di un Centro di controllo e analisi dati, il quale potrebbe coinvolgere analisti, esperti, nuove tecnologie, ecc. Probabilmente, per un'azione di questo tipo bisognerebbe investire dai 50 ai 100 milioni di euro.

Opportunità politica

Il conflitto in Ucraina ha mostrato che la sicurezza europea non riguarda soltanto la difesa militare dei confini, ma anche la capacità delle democrazie di

resistere alle pressioni esterne, proteggere la qualità dell'informazione e mantenere coesa la propria comunità politica.

Progetto Civico Italia può collocarsi su questo terreno proponendo un approccio equilibrato: fermo nella difesa del diritto internazionale e della sovranità dei popoli, ma orientato alla costruzione della pace e alla solidarietà concreta.

La proposta consente di superare una lettura esclusivamente emergenziale del conflitto, costruendo una politica italiana capace di guardare oltre al momento di guerra e di creare una prospettiva per un Paese forte, che abbia ruoli nella ricostruzione ucraina e che sia baluardo contro infiltrazioni russe e straniere. Il valore aggiunto di una proposta civica è proprio quello di valorizzare il ruolo delle comunità, degli enti locali e delle reti sociali, trasformando la solidarietà dimostrata dai territori italiani in una politica nazionale stabile e strutturata.